



УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП

ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ

ШТИП

КАТЕРИНА ИЛИЕВСКА

**УРБАНИСТИЧКОТО ПЛАНИРАЊЕ НА ЛОКАЛНО НИВО КАКО ФАКТОР НА
РАЗВОЈ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО Р.М. со посебен осврт на
Општина Штип**

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

Штип, Декември 2015

1.ВОВЕД.....	6
2.ТЕОРЕТСКО – МЕТОДОЛОШКА РАМКА НА ТРУДОТ.....	7
2.1.ФОРМУЛАЦИЈА НА ПРОБЛЕМОТ.....	7
2.2.ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ.....	8
2.3.ЗАКОНСКА И ДРУГА РЕГУЛАТИВА НА ПРОЦЕСОТ НА УРБАНИЗАЦИЈА.....	8
2.4.ЕМПИРИСКА АНАЛИЗА НА ПРОЦЕСОТ НА УРБАНИЗАЦИЈА.....	9
3. ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....	10
4. ОЧЕКУВАНИ РЕЗУЛТАТИ.....	10
5. КОРИСНИЦИ НА РЕЗУЛТАТИТЕ НА ОВА ИСТРАЖУВАЊЕ.....	11
6. ХИПОТЕТСКА РАМКА.....	11
7.МЕТОДОЛОГИЈА ПРИМЕНЕТА ВО ИСТРАЖУВАЊЕТО.....	12
8.ФУНКЦИОНАЛНОСТА (ЕФЕКТИВНОСТА) НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....	12
9.ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА НА НАДЛЕЖНОСТИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....	16
10.ПОЛОЖБА, ОСНОВАЊЕ И ПОДРАЧЈЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....	17
11.НАДЛЕЖНОСТИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....	19
11.1.УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ.....	19
11.2.ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА И ПРИРОДАТА.....	21
11.3.ЛОКАЛЕН ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ.....	21

11.4.КОМУНАЛНИ ДЕЈНОСТИ.....	21
11.5.КУЛТУРА.....	23
11.6.СПОРТ И РЕКРЕАЦИЈА.....	23
11.7.СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И ЗАШТИТА НА ДЕЦАТА.....	23
11.8.ОБРАЗОВАНИЕ.....	24
11.9.ЗДРАВСТВЕНА ЗАШТИТА.....	24
12.ФИНАНСИРАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....	25
13.ОРГАНИ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....	30
13.1.СОВЕТ НА ОПШТИНАТА.....	31
13.2.НАДЛЕЖНОСТ НА СОВЕТОТ.....	32
13.3.ПРАВА И ДОЛЖНОСТИ НА ЧЛЕНОВИТЕ НА СОВЕТОТ.....	32
14.ГРАДОНАЧАЛНИК НА ОПШТИНАТА.....	34
14.1.КОНТРОЛА НА ЗАКОНИТОСТА ПРЕД НИВНОТО ОБЈАВУВАЊЕ.....	36
14.2.ИЗВРШУВАЊЕ НА ФУНКЦИЈАТА ГРАДОНАЧАЛНИК.....	36
14.3.КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ НА ГРАДОНАЧАЛНИКОТ.....	37
14.4.ПРЕСТАНОК НА МАНДАТОТ НА ГРАДОНАЧАЛНИКОТ.....	37
15.ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ.....	38

15.1.ИЗБОРИ И ОРГАНИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ИЗБОРИТЕ.....	39
15.2.ДРЖАВНА ИЗБОРНА КОМИСИЈА.....	39
15.3.ОПШТИНСКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА.....	40
15.4.ИЗБИРАЧКИ ОДБОРИ.....	40
16.УТВРДУВАЊЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ИЗБОРИТЕ.....	41

Дел II

ЗАКОНСКА АНАЛИЗА НА ПОСТАВЕНОСТА НА УРБАНИСТИЧКОТО ПЛАНИРАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО Р.М.

1.НОСИТЕЛИ НА ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА.....	42
2.ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА.....	43
3.УРБАНИСТИЧКИ ПЛАНОВИ.....	47
3.1.ГЕНЕРАЛЕН УРБАНИСТИЧКИ ПЛАН.....	47
3.2.ДЕТАЛЕН УРБАНИСТИЧКИ ПЛАН.....	48
3.3.ДЕТАЛЕН УРБАНИСТИЧКИ ПЛАН ЗА СЕЛО.....	49
3.4.УРБАНИСТИЧКИ ПЛАН ВОН НАСЕЛЕНО МЕСТО.....	50
4.ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО КОЕ СЕ ОДНЕСУВА НА ЛОКАЛНОТО УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ.....	50

Дел III

СТАТИСТИЧКО ИСТРАЖУВАЊЕ И ИНТЕРВЈУ СО РЕЛЕВАНТНИ ФАКТОРИ ВО ДОМЕНОТ НА УРБАНИСТИЧКОТО И ПРОСТОРНОТО ПЛАНИРАЊЕ.....

ЗАКЛУЧОК.....	66
БИБЛИОГРАФИЈА.....	68
НАУЧНА И СТРУЧНА ЛИТЕРАТУРА.....	68
РЕГУЛАТИВА.....	70
ЗАКОНИ.....	70

1. ВОВЕД

Локалната самоуправа претставува една територијална заедница во која луѓето заеднички, со здружени сили, пробуваат на секој можен начин да ги разрешат проблемите со кои самите тие се соочуваат и да си го направат животот многу поедноставен. Всушност, самите граѓани самостојно, непосредно или преку свои претставнички тела одлучуваат за оние прашања кои се од јавен интерес и од локално значење. Локалната самоуправа се состои во тоа што локалното население во една заедница ги избира локалните органи и им ја дава целосната поддршка, но за возврат очекува дека локалната власт ќе им ги реши проблемите со кои тие секојдневно или најчесто се соочуваат. Локалните органи, пак, за вршењето на работите кои се во нивна ингеренција, а се во интерес на самите граѓани, располагаат со одредени финансиски средства. Меѓутоа, ако се запрашаме дали државната власт може да управува со целокупниот развој на општеството, или има потреба од функционирање и делување и на некоја друга власт, одговорот би бил дека државните органи не можат да ја опфатат цела територија, туку потребна им е и друга алтернативна власт на кој ќе ѝ пренесат некои од надлежностите и работите кои тие ќе ги извршуваат, а во кои се појавуваат одредени функционални слабости, односно каде може да дојде до неефикасно и неефективно работење. Тоа значи дека во некои делови од општествениот развој се наметнува потреба од воведување и на другата алтернативна власт, односно локалната, за која зборуваме, со тоа што функционирањето нема да биде само од централната власт, односно од централните органи, туку ќе биде пренасочена и кон локалните власти.

Локалната самоуправа поседува голема способност и може да се прилагоди на специфичните карактеристики на некое подрачје и да даде приоритет и придонес на оние позначајни работи за граѓаните, отколку што може тоа да го направи државната власт, доколку таа ги врши истите надлежности како и локалната самоуправа.

2. ТЕОРЕТСКО – МЕТОДОЛОШКА РАМКА НА ТРУДОТ

2.1. ФОРМУЛАЦИЈА НА ПРОБЛЕМОТ

Поделбата на власта на централна и локална во вршењето на работите е една од клучните елементи на функционирањето на секоја држава. Оваа поделба постои бидејќи во некои домени од општественото живеење пофункционална, поефикасна и поефективна е локалната власт, а додека во други - државната. Кога зборуваме за ингеренциите на државната и локалната власт, можеме да кажеме дека државната власт има ингеренции во некои области (на пр., воената заштита, високото образование, здравствените установи, театри, библиотеки и сл.), додека пак на локалните власти им се доделени ингеренции во областа на локалната инфраструктура (локални патишта, улици, паркови и зеленила, водовод, канализација, улично осветлување и сл.). Овие надлежности се пренесени од државната на локалната власт бидејќи се смета дека локалните органи се поблиску и подостапни на граѓаните и ќе им излезат во пресрет секогаш кога ќе имаат потреба од нив. Со самото тоа што локалните власти ги утврдуваат локалните приоритети, ги задоволуваат и потребите на локалното население во голема мера, отколку што тоа може да го направи државната власт. Друга предност на локалната самоуправа е во тоа што може да вклучи повеќе лица во вршењето на работите од својата надлежност, а тоа да го направи на многу поефикасен и поефективен начин со помалку процедури отколку државната власт. Меѓутоа, локалната власт залудно би ги трошела ресурсите и би ги извршувала работите кои ѝ се доделени од државната власт доколку не постои свеста кај жителите на една локална заедница. Доколку пак, централната власт ја има целосната надлежност во сите сфери на општественото живеење, тогаш таа би можела да оствари еден политички монопол. Тоа значи, управувањето со општествените работи да го вршат државните структури само по нивна волја и во нивен интерес, а притоа несогледувајќи ја потребата и желбата на граѓаните кои ќе имаат слаба контрола над работите. Постоењето на развиена локална самоуправа го намалува државниот монопол во управувањето со општествените работи, бидејќи има многу надлежности, пред сè оперативни, со

што се намалува власта, а со самото тоа и моќта на државните органи. И при донесувањето на одредени закони, државната власт мора да ја консултира локалната во оние области каде и ги има пренесено надлежностите, затоа што во случај да донесе несоодветни закони во областа на образованието, социјалната заштита, здравството и др., локалната самоуправа може да не биде во состојба да ги спроведе и ќе изврши притисок за нивна измена. Локалните органи пак, во делот на своите ингеренции и работите од својот делокруг, се следени и координирани од државната власт која ѝ ги доделила тие ингеренции.

Преку овој научен труд треба да ги согледаме основните начини на функционирање на локалната самоуправа во делот на урбанизмот и просторното планирање, спроведувањето на законите во оваа област, но и да дадеме критички осврт дали истите во целост соодветствуваат на реалните случувања на теренот или се потребни измени од суштинска природа.

2.2. ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Предмет на истражување во овој научен труд ќе биде во прв план урбанизацијата на општина Штип, согледана преку постојните законски решенија во оваа област, нивното применување, предности и недостатоци. Сето ова ќе биде изразено преку повеќе делови кои ќе нè доведат до суштината на трудот, а се составен дел на урбанизацијата. Локалната самоуправа како комплексен поим при своето функционирање се раководи од голем број на закони и правила кои се пропишани од страна на централната власт.

2.3. ЗАКОНСКА И ДРУГА РЕГУЛАТИВА НА ПРОЦЕСОТ НА УРБАНИЗАЦИЈА

Правната рамка во поглед на урбанизацијата ја сочинуваат голем број закони кои се меѓусебно поврзани и кои суштински ја формираат целината. Законските рамки почнуваат од Уставот на Република Македонија со кои се делегираат надлежностите, а потоа продолжува преку законските решенија кои

се донесени и изгласани од страна на Собранието, а во пракса се спроведуваат од страна на надлежните министерства и единиците на локалната самоуправа. Како главни закони на кои се потпира урбанизацијата се Законот за локална самоуправа, со кој се делегираат надлежностите на самата локална самоуправа, а истите се дополнуваат со подзаконските акти донесени од страна на министерот, Законот за територијална организација на локалната самоуправа со кој точно се одредуваат границите на секоја засебна единица на локалната самоуправа, Законот за просторно и урбанистичко планирање, Законот за градба и градежно земјиште, Законот за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост, Законот за постапување со бесправно изградени објекти.

Преку проучување на сите овие закони и подзаконски акти треба да дојдеме поблиску до одговорот на главното прашање: Дали целокупната постоечка регулатива е во согласност со реалните потреби на граѓаните и дали истите во целост овозможуваат реално и брзо решавање на постојните урбанистички и плански проблеми на граѓаните како единки и на единиците на локалната самоуправа како носители на овој процес.

2.4. ЕМПИРИСКА АНАЛИЗА НА ПРОЦЕСОТ НА УРБАНИЗАЦИЈА

Предмет на емпириска анализа се оние делови кои треба да ни го покажат начинот на решавање на проблемите во процесот на урбанизацијата, начинот на нивно решавање од страна на локалната самоуправа, изразена преку теренско истражување спроведено со релевантни фактори кои се директно вклучени во процесот на урбанизација и решавање на најголемите урбанистички проблеми и пречки кои се јавуваат во функционирањето на локалната самоуправа. Преку ова теренско истражување ќе ги опфатиме главните недостатоци и предности на процесот на урбанизацијата и ќе ги добиеме главните оценки за функционалноста на постоечките законски решенија и нивната применливост во дадениот момент.

3. ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Општа цел на ова истражување е да се дојде до сознание во која мерка пренесувањето на надлежностите во процесот на урбанизацијата и просторното планирање од централно на локално ниво обезбедува поефикасно и поефективно работење на локалната самоуправа и да се воочат слабостите и предностите на тој систем.

Теоретски цели:

- **ДЕСКРИПЦИЈА** – анализа дали и во која мерка локалната самоуправа функционира поефективно и поефикасно во делот на надлежностите на урбанизмот од државната власт;
- **ЕКСПЛИКАЦИЈА** – објаснување на процесот и пречките кои го забавуваат функционирањето на локалната самоуправа во делот на урбанизацијата и просторното планирање;
- **ПРОГНОСТИКА** – воочување или идентификување на развојните трендови кои се појавуваат во полето на урбанизмот и просторното планирање, а се јавуваат како реална потреба со проширувањето на градовите и потребата за следење на тој тренд;
- **ИЗЛЕЗНИ РЕШЕНИЈА** – наведување на мерките кои би требало да се превземат за да се зголеми ефективноста и ефикасноста при решавањето на проблемите од сферата на урбанизмот и просторното планирање.

4. ОЧЕКУВАНИ РЕЗУЛТАТИ

- Дефинирање на надлежностите кои се делегирани од централно на локално ниво;

- Осознавање на мерките кои ги превземаат единиците на локалната самоуправа за решавање на постојните проблеми;
- Дефинирање на пропустите на постојните законски решенија во сферата на урбанизмот и просторното планирање;
- Пронаоѓање на поприфатливи решенија кои би биле попрактични и прагматични во нивната примена на локално ниво;
- Осознавање на екипираноста на самите општини во делот на урбанизацијата и просторното планирање;
- Дефинирање на паричните средства кои се користат и дали истите се доволни за сè поголемата потреба од урбанизација;
- Идентификување на дополнителни можности за развој на локалната самоуправа во Република Македонија.

5. КОРИСНИЦИ НА РЕЗУЛТАТИТЕ НА ОВА ИСТРАЖУВАЊЕ

Како главен корисник на овој научен труд ќе се јави читателската публика која директно е засегната со оваа проблематика, а пред сè единиците на локалната самоуправа кои би сакале да видат како Јас како независен истражувач и трета страна во овој процес го согледувам процесот на децентрализација со осврт на полето на урбанизацијата, дали доволно точно сум ги одредила нејзините слабости и дали со емпириските истражувања сум успеала да пронајдам некое прагматично решение за некој нивен проблем кој тие самите не успеале во одреден временски период да го решат.

6. ХИПОТЕТСКА РАМКА

- *Генерална хипотеза:*

Локалната самоуправа во Република Македонија со процесот на децентрализацијата има добиено голем број надлежности на

локално ниво кои се однесуваат на делот на урбанизацијата и просторното планирање.

- Посебни хипотези:

1. Локалната самоуправа има добиено голем број надлежности од областа на урбанизмот и просторното планирање со процесот на децентрализацијата;.
2. Локалната самоуправа има добиено голем број надлежности од областа на образованието со процесот на децентрализацијата;
3. Локалната самоуправа има добиено голем број надлежности од областа на комуналните дејности со процесот на децентрализацијата.

7. МЕТОДОЛОГИЈА ПРИМЕНЕТА ВО ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. Од општите и посебните методи се користени: Индукција – дедукција, Аналитичко – синтетичка метода, Статистичка метода и други.

2. Од методолошките постапки и техники се употребени следниве:

- Анализа на содржина со која се анализира законите и подзаконските акти во областа на децентрализацијата на локалната самоуправа, регулативите на општината во истите области, извештаите на централно и локално ниво како и разни стручни и научни трудови во оваа област;

- Интервју со претставници на општината (градоначалник, советници, административни работници). Истражувањето се реализираше во општина Штип.

8. ФУНКЦИОНАЛНОСТА (ЕФЕКТИВНОСТА) НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

За да можеме да ја определиме функционалноста (ефективноста) на системот ќе ги анализираме неговите составни делови, и тоа:

1. Уставен и законски статус - Локалната самоуправа во Република Македонија беше определена и разработена и во Уставот и во многу закони. Залагањето локалната самоуправа да го содржи уставниот и законскиот статус е една позитивна страна на нашата локална самоуправа.

2. Надлежности - Новиот Закон за локална самоуправа од 2002 година во голема мера ги зголемува надлежностите на локалната самоуправа, но не ги изедначува со оние на развиените локални самоуправи во светот, но секако дека се стреми да оди кон подобро.

3. Финансирање - Локалната самоуправа во Република Македонија располагаше во многу мала мера со најквалитетните извори на приходи како што некогаш беше данокот на промет на стоки и услуги, подоцна ДДВ-то и персоналниот данок, а воопшто не располагаше со некои други даноци, како што се, на пример, данокот на добивка, данокот на акцизи и сл. Ова значи дека македонската локална самоуправа беше карактеризирана со финансиска недоволност. Република Македонија се карактеризира со изразено нерамномерен развој на разните локални единици на својата територија. Поразвиени се градовите, иако и меѓу нив се појавуваат многу големи разлики, понеразвиени се селските населби, а во нивни рамки ридско-планинските села, кои по правило немаат никакви културни, социјални, судски и други установи, а воедно имаат и најслабо развиена инфраструктура. За разлика од селата, во градовите има повеќе инфраструктурни објекти (водоводи, патишта, канализации, улици и сл.), но јавните комунални претпријатија кои, всушност, се и единствените вршители на услуги на локално ниво располагаат со доволно финансиски средства само за тековно одржување, но сепак недоволни за обезбедувањето на средствата за нивна замена преку издвојување на средства за амортизација.

Македонските локални единици се соочуваа со финансиска недоволност и немање на онаа финансиска автономија која треба да ја содржи една локална самоуправа, па, од тие причини, во голема мера зависеа од државните органи.

4. Организациона и персонална самостојност - Македонската локална самоуправа се карактеризираше со организациона самостојност. Воедно, државната власт ја пропишуваше базичната структура на органите и телата на локалната самоуправа, а сè останато ѝ беше препуштено на одлучување на локалната самоуправа. Државата пропишуваше во една општина да има Совет и градоначалник, а на локалната самоуправа ѝ беше дадена можноста да одлучи кои други тела ќе ги има (на пр., локалните органи одлучуваа колку и кои комисии на советот ќе се формираат, кои работни места ќе постојат во администрацијата и сл). Да го напоменеме и фактот дека Општината имаше и персонална самостојност. Државата не се мешаше и не навлегуваше во изборот и именувањето на локалните службеници.

5. Месна или територијална надлежност - Локалната самоуправа во Република Македонија имаше месна или територијална надлежност, но таа не беше најчесто функционално определена. Тука се наметнаа неколку проблеми.

а) проблемот со големите општини - Големите општини може да имаат доволен кадров и финансиски потенцијал за остварувањето на локалните надлежности, но се соочуваат со други проблеми - имаат големо население, голема територија или, пак, голем број населени места;

б) проблемот со општините со градски и рурални населби - Проблеми при управувањето, односно нерамномерна алокација на ресурсите, постојат и кај општините кои во својот состав имаат и градски и селски населби. проблемот настанува кога градот поради големиот број население и големиот број претставници во локалните органи, им ја наметнува својата волја, односно може да го наметне како доминантно задоволувањето на своите потреби, притоа не дозволувајќи им на руралните средини да се развијат;

в) Проблемот со повеќетничките проблеми - Ваков проблем постои кај некои повеќетнички општини, каде што мнозинството во етничката заедница ги наметнува своите ставови и потреби како доминантни;

6. Човечкиот фактор во локалните органи и тела - Човечкиот фактор, односно стручноста, компетентноста, информираноста, работните навики и мотивираноста за дејствувањето на сите оние лица кои учествуваат во работата на локалните органи е од многу големо значење за ефективното и ефикасното функционирање на една локална самоуправа, затоа што тие, пред сè го организираат, а всушност и го реализираат развојот на локалната самоуправа. Човековиот фактор е мошне значаен сегмент на ефикасното управување со локалната единица;

7. Учеството на граѓаните - Учеството на граѓаните беше многу мало, речиси немаше граѓани кои учествуваа во политичкиот живот во една заедница. Ставот на советите беше да не ги вклучуваат граѓаните во комисиите во кои и самите тие учествуваа, а ниту пак и граѓаните правеа некакви напори и притисоци, поради недоволната информираност и политичка култура, но и самите тие сфаќаа дека локалната самоуправа во повеќе сфери зависеше од државната власт, па не би можела да функционира на ефикасен и ефективен начин;

8. Правна заштита на локалната самоуправа - Правната заштита на локалната самоуправа е законски добро поставена и поткрепена, но поради тоа што не постои ефикасно и ефективно судство, локалната самоуправа реално и не може да очекува да биде заштитена и качена на едно високо ниво.

На крајот можеме да го дадеме и заклучокот за оваа целина:

Локалната самоуправа во Република Македонија, и покрај постоењето на организационата и персоналната самостојност, односите кои ги разграничуваат градоначалникот и Советот, поради изразено блиските надлежности, недоволната стручност и мотивираност на локалните органи и недоволната партиципација на граѓаните во локалните процеси, се карактеризираше со

значително голем степен на неефективност, неефикасност и нефункционалност.

9. ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА НА НАДЛЕЖНОСТИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Процесот на децентрализација започна со Законот за локална самоуправа од 2002 година и донесе значајни промени во политичкиот систем на Република Македонија, поради што локалната самоуправа се стекна со позначајни овластувања, но имаше и поголеми професионални барања со кои требаше да се справи за да се стекне со поголем административен кадар и со финансиска доволност.

Процесот на децентрализација е значаен сегмент на секоја современа држава, бидејќи многу оперативни одлуки како што е, на пример, изборот на раководни кадри во јавниот сектор и распределбата на финансиските средства се во надлежност на локалните органи. Од друга страна пак, развиената локална самоуправа, постигната преку разни форми на децентрализација, пред сè деволуција, ги растоварува државните органи од многу големиот број на оперативни обврски и им остава простор да можат да се занимаваат со стратегиите кои се од национално значење, а се насочени кон развој на подрачјата кои се на некој начин подзаборавени.

Овој труд има за цел да даде сознанија дали процесот на децентрализација бил во согласност со реформите и дали се постигнати, на некој начин, функционалните предности во процесот на остварувањето на јавната власт, како и кои се реалните очекувани стандарди на децентрализацијата која е остварена. Овие сознанија се добиени преку вршењето на анализа на законската и подзаконската регулатива, регулативата на ниво на општина и интервјуата со одговорни лица во државната власт, односно министерствата и дирекциите и сите оние кои на некој начин би

можеле да бидат вклучени во процесот на децентрализацијата, како и разговори и интервјуа со високи функционери во локалната самоуправа.

10. ПОЛОЖБА, ОСНОВАЊЕ И ПОДРАЧЈЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Во Уставот на Република Македонија се вели дека единици на локалната самоуправа се општините¹. Утврдувајќи ја положбата на општината, Законот за локалната самоуправа истакнува дека општината претставува единица на локалната самоуправа, како заедница на жителите на одредено подрачје, утврдено со закон, која преку своите органи и преку администрацијата и организираните јавни служби овозможува вршење на надлежностите пропишани со законот². Уставот, исто така, ги набројува областите на кои се протегаат законските надлежности, а тоа се: јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштита на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и други области утврдени со Законот за локалната самоуправа³.

Една од основните карактеристики на единиците на локалната самоуправа е тоа што општините имаат статус на правно лице⁴.

Втора значајна карактеристика е правото на општината вршењето на своите надлежности да го уредува со *статутот*⁵ и други прописи кои самата ги донесува.

Статутот е највисок акт на општината и, најбалго речено, тој претставува Устав на општината. Со статутот на општината се уредуваат: организацијата и

¹ Член 114 став 2 од Уставот на Република Македонија.

² Член 2 став 2 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 5/2002).

³ Член 115 став 1 од Уставот на Република Македонија.

⁴ Член 3 став 2 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 5/2002).

⁵ Член 7 став 1 и 2 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 5/2002).

работењето на органите на општината, организацијата и работењето на комисиите на Советот; вршењето на работите од членот 20 на Законот за локалната самоуправа⁶; начинот на информирање на граѓаните; случаите на исклучување на јавноста од седниците на Советот; начинот и постапката за доставување претставки и предлози за работата на органите на општината и постапување по нив; начинот на организирање јавни трибини, спроведување анкети и прибирање предлози од граѓаните; начинот на извршување на обврските од областа на одбраната во воена состојба, како и други прашања од значење за локалната самоуправа. Според позитивното македонско законодавство, единиците на локалната самоуправа, односно општините, имаат свое *подрачје и име*⁷ како и свој *грб и знаме*⁸. Името е битен елемент на единицата на локалната самоуправа. Нема безимена единица на локалната самоуправа. Со името на единицата на локалната самоуправа се врши идентификација на општините во Република Македонија и насекаде во светот.

Подрачје и основање на општината: Општината мора да има свое подрачје кое е утврдено со закон и единицата на локалната самоуправа не може да постои доколку нема свое подрачје. Доколку не постои подрачје, органите на општината не ќе можат да ги остварат своите надлежности како и одговорноста на граѓаните. Едноставно, без подрачје општината нема да функционира. Кога се утврдува подрачјето на една општина мора да се води сметка за границите на катастарските општини, така што границите на општината да не ги сечат границите на катастарските општини⁹. Законодавецот предвидел општината да може да се основа за подрачје на едно или повеќе населени места во кои граѓаните се поврзани со заеднички потреби и интереси, на кое постојат услови за материјален и општествен развој и за учество на граѓаните во одлучувањето за локалните потреби и интереси¹⁰. Секој дел од државната територија (град, приградска населба, село, планина, река, езеро и сл.) мора да се наоѓа во состав на една општина и ниту еден дел од државата

⁶ Член 20 од Законот за локалната самоуправа гласи: „Општините, во рамките на Законот, во согласност со начелото на супсидијарност, имаат право на своето подрачје да ги вршат работите од јавен интерес од локално значење, што не се исклучени од нивна надлежност или не се во надлежност на органите на државната управа“.

⁷ Член 9 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 5/2002).

⁸ Член 10 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 5/2002).

⁹ Член 18 од Законот за локална самоуправа (Сл. Весник на Р.М. бр. 5/2002).

¹⁰ Член 16 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 5/2002).

не смее да остане надвор од подрачјето на една општина. Основањето на општината се врши исклучиво со закон.

Територијална поделба: Од правилното утврдување на подрачјето на општините во една држава, во голема мера зависи остварувањето на задачите и целите како и функционирањето на целокупниот систем на локална самоуправа. Територијалната поделба на Република Македонија, утврдувањето на подрачјето, имињата, седиштата и границите на општините, постапката за основање општини (спојување, поделба и промена на границите) и други прашања во врска со територијалната поделба, се уредува со закон. Основањето на нови општини, како и промената на седиштето на општините се врши со закон¹¹.

Град Скопје: Уставот на Република Македонија пропишува дека градот Скопје е посебна единица на локалната самоуправа, чијашто организација се уредува со посебен закон. Градот Скопје е посебна единица на локалната самоуправа во која се остваруваат заедничките потреби и интереси на граѓаните што произлегуваат од карактерот на градот Скопје, како главен град на Република Македонија¹².

11. НАДЛЕЖНОСТИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

11.1. УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ

Од областа на урбанистичкото планирање, побитни надлежности на локалната самоуправа се¹³:

- Уредување на просторот (општината има обврска да обезбеди хумани услови за живот, односно при планирање на нова населба би требало да

¹¹ Член 19 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 5/2002).

¹² Член 4 став 1 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 5/2002).

¹³ Тодоровски Илија; Кекеновски Јове: **Локална самоуправа**, Правен факултет Кичево, Кичево, 2011

се остави доволно простор помеѓу зградите или куќите за да има добар поглед на околината, да има тревни површини околу зградите, доволно место за паркирање на автомобилите, и сл.);

- **Уредување на градежното земјиште** (општината има обврска да им обезбеди секакви инфраструктурни приклучоци на оние субјекти кои планираат да изградат некаков објект. Ако се изгради, на пример, една станбена зграда, општината најпрвин би требало да ја поврзе со водоводниот систем, да се направи канализација, да се поврзе со системот за напојување со електрична енергија и сл.). Сето ова претходно споменато се условите, односно обврските кои општината треба да им ги обезбеди на станарите кои ќе се вселат во новоизградениот објект;

- **Донесување на урбанистички планови: Генерален урбанистички план** - кој го донесува општината и се донесува само на ниво на град кој, всушност, претставува графички приказ на територијата на градот кој е поделен по зони, како што се на пример станбена зона, индустриска зона, зона за рекреација на граѓаните кои, всушност, и живеат во таа општина. Во Генералниот урбанистички план јасно се гледа за што е наменет просторот и во кои делови се планира да се гради некој објект во наредниот период од 10 години; **Детален урбанистички план** - кој се донесува за град и е детална разработка на Генералниот урбанистички план кој, всушност, претставува графички приказ на територијата на градот кој покажува кои конкретни објекти постојат во зоните на Генералниот урбанистички план. Во Деталниот урбанистички план видно се прикажани зградите кои се изградени на една улица во овој момент и колку други згради и на кое место на таа улица се планираат да се изградат во наредниот период од 5 години; **Урбанистички план за село** - кој е сличен на Деталниот урбанистички план (за град) со тоа што овој урбанистички план е, всушност, план за селска населба, притоа покажувајќи кои објекти постојат сега во моментот и кои објекти и каде во селото се планира да се изградат во наредниот период од 5 години, и **Урбанистички план вон населено место** – кој, всушност, претставува графички приказ на територијата

надвор од населените места и покажува кои објекти, природни и изградени постојат на таа територија сега во моментот и кои објекти се планира да се изградат во наредниот период од 10 години).

Дозволи за градење на објекти од локално значење издава општината, како што се, на пример, станбените згради, училиштата, здравствените установи, културните установи (кина, театри, музеи) и други.

11.2. ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА И ПРИРОДАТА

Кога станува збор за заштита на животната средина и природата, за нејзино зачувување и спречување од загадувањето, активни мерки заземаат и државната и локалната власт. Нивните мерки тие ги применуваат кога станува збор, на пример, за загадувањето на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучава и заштита од не јонизирачко зрачење. Локалните самоуправи со правата што им се дадени, се обврзани да го следат нивото на загадување на животната средина и природата преку употребата на соодветни инструменти и се обврзани да превземаат мерки на тој начин што ќе го отстрануваат сметот од јавните површини, ќе ги пречистуваат водите на територијата на една општина, повеќе ќе се залагаат за отстранувањето на нечистотиите предизвикани од поголемите фабрики да се слеваат во водите или земјиштето, ќе ги информираат претпријатијата и граѓаните за опасностите од загадувањето на животната средина и природата и сл.

11.3. ЛОКАЛЕН ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ

Кога станува збор за економијата, доминантна надлежност има државната власт, во најголем дел од областа на макроекономијата, но не треба да се потценува и надлежноста на локалната самоуправа во делот на економскиот развој.

Локалната самоуправа пројавува интерес во некои домени од нејзиното работење во делот на економскиот развој, што всушност, и значи дека таа го планира локалниот економски развој, ги утврдува развојните и структурните приоритети, ја води локалната економска политика, и ја дава својата целосна

поддршка на малите и средните претпријатија во својот развоен тек и има и многу други надлежности кои ѝ се доделени.

11.4. КОМУНАЛНИ ДЕЈНОСТИ

Во оваа област, односно во областа на комуналните дејности, со право можеме да кажеме дека локалната самоуправа овде ги има најбројните надлежности и тоа ги има непрекинато и во најдолг можен период. Ќе ги издвоиме најбитните, како што се, на пример:

- Јавното осветлување кое е многу битен фактор за луѓето кои живеат во заедницата;
- Одржувањето на јавната чистота без кое едно општество би било затрупано во смет и не би можело да опстои;
- Снабдувањето со вода за пиење кое е мошне битен фактор за човештвото;
- Испорака на технолошката вода;
- Пречистувањето на отпадните води;
- Собирање и транспорт на комуналниот цврст и технолошки отпад;
- Организирање на превоз на патници на локално ниво;
- Снабдувањето со природен гас и топлотна енергија;
- Одржувањето на гробиштата и давање на погребалните услуги;
- Чистењето на оџаците во објектите во кои домуваат станарите, но и во објектите кои се изградени во индустриските зони;
- Определувањето на имињата на улиците, плоштадите и други објекти од локално значење за граѓаните;
- Отстранувањето на хаварисаните возила кои се оставени на јавни површини, притоа нарушувајќи го изгледот на јавната површина на која е оставено;
- Одржувањето на градскиот пазар, но и на пазарите кои се наоѓаат на јавните површини;
- Одржувањето и користењето на зелените јавни површини како што се, на пример, парковите, рекреативните површини во кои

најчесто си играат децата, но ги користат и возрасните за одмор и рекреација;

- Регулацијата на сообраќајот по патиштата по кои се движат голем број лесни и тешки товарни возила и сл

.11.5. КУЛТУРА

Надлежноста на Локалната самоуправа во областа на културата се согледува во нејзината институционална и финансиска поддршка која им ја дава на културолошките установи што се од големо значење за општината, како што се, на пример, градските библиотеки, музејот, киното, театарот и некои други.

Во друга област надлежноста на локалната самоуправа се согледува и во негувањето на фолклорните обичаи и старите занаети.

Локалната самоуправа се грижи и за културолошките манифестации кои се одржуваат на локално ниво, но се грижи и за луѓето кои се надарени за добро пишаниот збор, односно кои се пронаоѓаат во областа на творештвото.

11.6. СПОРТ И РЕКРЕАЦИЈА

Кога станува збор за спортот и за спортските активности, фокусот на Локалната самоуправа е насочен кон развојот на спортот и спортските активности изразен преку давањето на својата поддршка на клубовите на локално ниво во разни спортови. Локалната самоуправа, исто така, се грижи и учествува во организирањето и приредувањето на приредби и манифестации од спортски карактер, се грижи за изградбата на спортски објекти од локално значење, како што се спортските сали, спортските терени за фудбал, тенис, одбојка, кошарка и сл., каде голем дел од луѓето ќе го поминуваат своето слободно време.

11.7. СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И ЗАШТИТА НА ДЕЦАТА

Кога станува збор за социјалната заштита, а всушност овде припаѓа и заштитата на децата, локалната самоуправа има многу големи обврски и одговорности во оваа област, притоа обезбедувајќи им грижа, а воедно и заштита за повеќе категории на население, особено за ранливите групи кои живеат на таа територија. Надлежноста која ѝ е доделена, на локалната самоуправа ѝ дава право и обврска на едно локално ниво да изгради детски градинки и домови за стари лица во кои многу од граѓаните ќе го пронајдат својот излез од тешкотиите со кои секојдневно се соочуваат; на инвалидизираниите лица на кои најмногу им е потребна помош при остварувањето на социјална грижа и помош; згрижувањето на децата со посебни потреби, на децата без родители и родителска помош кои се оставени на цедило, згрижувањето и обезбедувањето на топол дом на децата од улица; давањето пошом и поддршка на сите оние лица кои користат психотропни супстанции, алкохоличари и наркомани; одржување разни трибини за поттикнување на самосвеста на граѓаните за справување со овие појави кои во денешно време се сè повеќе присутни во нашите простори.

11.8. ОБРАЗОВАНИЕ

Кога зборуваме за образованието, Локалната самоуправа има големи надлежности во делот на образованието. Тоа особено се гледа во основањето, во делот на финансирањето, а и во делот на администрирањето на основните и средните училишта кои постојат во една општина, но сето тоа во тесна соработка со централните органи и во согласност со законот и законските рамки.

Локалната самоуправа има надлежност и кога станува збор за превозот на учениците од нивните живеалишта и престојувалишта до училиштата во кои учат и се стекнуваат со потребните знаења и квалификации, потоа се грижи и за нивната исхрана која им се дели во училиштата, а се грижи и за сместувањето на учениците во ученичките домови.

11.9. ЗДРАВСТВЕНА ЗАШТИТА

Во областа на здравствената заштита, локалната самоуправа ги има следните надлежности:

- Една од надлежностите на локалната самоуправа е и здравственото воспитување;
- Друга надлежност од локално значење на локалната самоуправа е и унапредувањето на здравјето на граѓаните кои живеат на таа територија и во таа заедница;
- Врши превентивни активности и унапредување на здравјето на луѓето;
- Врши управување со мрежата на јавните здравствени организации и објекти од примарна здравствена заштита;
- Застапеност на локалната самоуправа во сите одбори во здравствените установи и организации кои се во јавна сопственост;
- Се грижи за здравјето на работниците и врши заштита при нивната работа;
- Им ја дава потребната помош на пациентите со нарушено ментално здравје и на оние пациенти кои се злоупотребувани од страна на своите родители.

12. ФИНАНСИРАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Според Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа изворите на финансирање на општините се делат во три групи, и тоа:

1. Сопствени извори на приходи;
2. Дотации од буџетот на Република Македонија и од буџетите на фондовите и
3. Задолжување.

1. Во групата на сопствени извори на приходи припаѓаат:

- Локалните даноци;
- Локалните такси;
- Локалните надоместоци;
- Приходите од сопственост на општината;
- Приходите од донации;
- Приходите од парични казни утврдени со закон;
- Приходите од самопридонеси;
- Други извори на приходи утврдени со закон.

Локалните даноци претставуваат даноци кои што ги наплатува општината во свое име и самата таа ја утврдува висината на стапката во границите утврдени со закон. Во групата на локални даноци припаѓаат:

- Данокот на имот (овој данок го плаќаат сопствениците на недвижен имот - станови, куќи и друг недвижен имот);
- Данокот на наследство и подарок (овој данок се плаќа во случај на смрт на сопственикот на имот, доколку неговиот имот го наследуваат наследници од втор или подалечен наследен ред - негови браќа, сестри, внуци и сл.);
- Данокот на промет на недвижности (овој данок се плаќа при продажба на куќа, стан или друг вид на недвижност);

- Други локални даноци утврдени со закон.

Локалните такси претставуваат паричен надоместок за услугите и правата кои општинските органи ги даваат на правни и физички лица и нивната висина ја утврдува општината во границите утврдени со закон. Овде припаѓаат:

- *Комуналните такси* (овие такси граѓаните ги плаќаат при паркирање, истакнување на фирма во општината);
- *Административните такси* (овие такси ги плаќаат граѓаните на општината кога таа им издава уверенија);
- *Други локални такси* утврдени со закон.

Локалните надоместоци претставуваат паричен надоместок за покривање на трошоците поврзани со услуги кои општинските органи им ги даваат на физички и правни лица и нивната висина ја утврдува општината во согласност со закон. Локални надоместоци се:

- *Надомест за уредување на градежно земјиште* (општината им обезбедува приклучок со водоводната мрежа и канализациска мрежа на оние лица кои изградиле куќа на градежно земјиште кое е во надлежност на општината, а за возврат вклучените лица на овие мрежи плаќаат надоместок за користењето);
- *Надоместоци од комунална дејност* (општината преку јавните комунални претпријатија им обезбедува на граѓаните водоснабдување, чистење на сметот, а за возврат секое домаќинство што ги користи овие услуги му исплаќа надомест на јавното комунално претпријатие во општината каде што лицата живеат);
- *Надоместоци за просторни и урбанистички планови* (ако на граѓанинот поради која било причина му е потребен извод од Деталниот урбанистички план што го направила општината, тој плаќа надомест за истото) и
- *Други локални надоместоци* утврдени со закон.

Приходите од сопственост на општината се приходи кои општината ги стекнува преку економско експлоатирање на својот имот. Овде припаѓаат:

- *Приходите од закупнина на имот* (ова се средствата кога општината своите простории - недвижен имот, го дава под закуп - кирија на некое друго лице);
- *Приходите од камати* (општината има право да внесе во банка свои средства за кое нешто добива приходи од камати);
- *Приходите од продажба на имот* со чија продажба не се нарушуваат јавните функции и надлежности на општините (општината има право да продаде имот за да се здобие со дополнителни приходи).

Донациите претставуваат финансиски средства или ствари кои определен субјект ги дава како донација на општината. Доколку донациите се изразени во вид на финансиски средства, тие претставуваат приход на буџетот на општината, а доколку се ствари, тогаш се евидентираат како имот кој го има општината. За извршување на донацијата мора да се склучи договор помеѓу донаторот и градоначалникот на општината, за што претходно се бара Советот на општината да даде согласност за ова извршување. Со овој договор, всушност, се регулира намената и на кој начин ќе се користи оваа донација.

Општината за задоволување на определени потреби на граѓаните, може да воведо **самопридонес**. Одлуката за воведување на самопридонес мора да биде донесена преку референдум. Со одлука на Советот на општината се уредува намената, областа, времето за кое се воведува самопридонесот, вкупниот износ на средствата кои се собираат, обврзниците на самопридонесот, лицата кои се ослободуваат од плаќање на самопридонесот, висината на самопридонесот (основица и стапка), начинот на пресметувањето, вршењето на надзорот од граѓаните над наменското користење на средствата и други прашања.

Третиот вид на извор на финансирање на општините е **задолжувањето**. Општината може да се задолжува во земјава и странство само по добиена претходна согласност од Владата, а сето тоа базирано на мислењето на Министерството за финансии. Општината може да се задолжува на краткорочен и на долгорочен план. Таа може да се задолжува краткорочно во земјава, под определени услови и ограничувања определени во законот, а тоа се: заемот мора да го отплати до крајот на тековната фискална година, краткорочното задолжување може да се користи за покривање на привремен недостиг на готовински средства во општината, но не и за плаќање на казни и казнени камати и вкупниот износ на краткорочното задолжување во текот на фискалната година не смее да надмине 20% од вкупните реализирани приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година. Исто така, сите пристигнати обврски кон добавувачите кои надминуваат 90 календарски дена се сметаат за задолжување и општината не може да даде под хипотека нејзин имот кој служи за вршење на дејностите од јавен интерес утврдени со закон. Општината може долгорочно да се задолжува за финансирање на капитални средства и инвестиции. Советот на општината го одобрува долгорочното задолжување, но по претходно одржана јавна расправа на која се опишува проектот и се објаснуваат условите за негово финансирање и таа одлука важи само доколку договорот за задолжување се склучи во фискалната година во која таа е донесена. Општината може да се задолжи долгорочно ако отплатата на долгот се врши во еднакви или опаѓачки ануитети. Вкупниот износ на годишното отплаќање на долгот не смее да надмине 15% од вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година и вкупниот износ на непристигнатиот долгорочен долг на општината вклучувајќи ги и сите издадени гаранции не смее да го надмине износот на вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година. Исто така, општината во рок од 10 работни дена од денот на потпишувањето на договорот, треба да го достави истиот до Министерството за финансии заедно со амортизациониот план и има обврска да го известува Министерството за финансии за секоја исплата на рата во рок од 10 работни дена. Владата може да гарантира за обврски по долгорочни заеми на општината, вклучувајќи ги и јавните служби основани од општината, само ако обврската е преземена во рамките на законот. Јавните претпријатија

основани од општината можат да се задолжат само по претходно издадена гаранција од Советот на општината, а градоначалникот е должен да го известува Министерството за финансии за сите издадени гаранции.

Општините имаат свој буџет и тој се изготвува, донесува и извршува во согласност со Законот за буџетите, ако со законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа не е поинаку определено. Општинскиот буџет се состои од два дела, и тоа: општ и посебен дел. Општиот дел содржи консолидиран биланс на приходи и расходи, биланс на тековно-оперативни приходи и расходи, биланс на капитални приходи и расходи и функционална класификација на расходите. Во посебниот дел на буџетот се прикажани расходите според класификацијата на расходите што ја пропишува министерот за финансии, групирани според корисници и програми. Исто така, посебниот дел на буџетот содржи и анекси кои се однесуваат на финансиските планови, односно биланс на приходи и расходи, на службите основани од општината кои целосно или делумно се финансираат од буџетот на општината, и образложение на буџетот. Советот на општината со донесувањето на буџетот, донесува и одлука за извршување на буџетот. Тековно-оперативни приходи на буџетот на општината се сите приходи освен дотациите од Буџетот на Република Македонија и буџетите на фондовите наменети за финансирање на капитални инвестиции, средствата од самопридонес и средствата обезбедени преку задолжување, кои влегуваат во капитални приходи. Тековно-оперативните расходи на општинскиот буџет се сите расходи и отплатата на камата врз основа на долгорочно задолжување, а капитални расходи се расходите за капиталните инвестиции и капиталните трансфери. Расходите се извршуваат во согласност со прописите за нивно извршување, а во рамките и намените утврдени во буџетот, односно средствата од општинскиот буџет можат да се користат само за намените и во износите утврдени во буџетот.

13. ОРГАНИ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Во Законот за локална самоуправа кој беше донесен во 2002 година, како органи на општината се определени Советот (како законодавен орган – пандан на собранието како највисок законодавен орган) и градоначалникот, а додека претходниот Закон за локална самоуправа кој беше донесен во 1995 година, покрај Советот и градоначалникот, предвидуваше и други органи на општината како што се, на пример, управните и административните органи.

13.1. Совет на општината

Претходно напоменавме дека Советот е орган на општината, кој претставува претставнички орган на граѓаните кој одлучува само во рамките на надлежностите на општината. Во Советот на општината се состануваат оние претставници кои граѓаните сами ги избрале на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Бројот на ченовите на Советот се движи од 9-33 члена и нивниот број се утврдува во зависност од бројот на жителите на самата општина.

Табеларно прикажано ова изгледа вака:

Жители	Членови на советот
до 5000	9
од 5001 до 10000	11
од 10001 до 20000	15
од 20001 до 40000	19
од 40001 до 60000	23
од 60001 до 80000	27
од 80001 до 100000	31
над 100000	33

13.2. Надлежност на Советот

Советот го донесува:

- Статутот на општината и други прописи;
- Буџетот на општината и годишната сметка на општината;
- Ја утврдува висината на сопствените извори на приходи за финансирање на општината;
- Ги усвојува извештаите за извршување на буџетот на општината и годишната сметка на општината;
- Одлучува за начинот на вршење на финансиска контрола на буџетот на општината;
- Основа јавни служби;
- Именува членови во управните одбори на јавните служби кои таа ги основала;
- Усвојува програма за работа и финасиски планови за финансирање на јавните служби;
- ги усвојува завршните сметки на јавните претпријатија кои се основани од општината;
- Го избира началникот на Министерството за внатрешни работи во општината (ова е една од поновите надлежности на Советот на општината)¹⁴.

13.3. Права и должности на членовите на Советот

¹⁴ Закон за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 5/2002).

- Изборот на членовите на Советот се уредува со закон;
- Членовите на Советот се избираат за време од 4 години. Тие ги преставуваат граѓаните и во Советот одлучуваат по свое уверување;
- Членовите на Советот не можат да бидат отповикани;
- Членовите на Советот имаат право и должност да присуствуваат и да учествуваат во работата на Советот и на неговите постојани и повремени комисии;
- Работодавецот има должност да го ослободи од работа членот на Советот поради присуство на седница на Советот или на комисиите во кои тој е член¹⁵.

Претседателот на Советот се избира од редот на членовите на Советот за мандат од 4 години. За претседател е избран оној кандидат кој добил мнозинство гласови од вкупниот број на членови на Советот. Претседателот на Советот ги свикува и раководи со седниците на Советот, се грижи за работата на Советот и ги потпишува прописите што ги донел Советот и во рок од 3 дена од денот на нивното донесување ги доставува до градоначалникот поради нивното објавување. Седниците на Советот ги свикува претседателот на Советот на своја иницијатива, на барање на градоначалникот или на барање од најмалку 1/3 од членовите на Советот, но најдоцна во рок од 15 дена од денот на неговото поднесување. Седниците на Советот се свикуваат исклучиво по потреба, а тоа се случува најмалку еднаш во три месеци. Советот на општината може да одржува редовни и вонредни седници. Согласно член 38 од Законот за локална самоуправа, новоизбраните членови на конститутивната седница на Советот даваат и потпишуваат свечена изјава, која гласи:

„Јас (име и презиме), свечено изјавувам дека правата и должностите на член во Советот ќе ги вршам совесно и дека при нивното вршење ќе ги почитувам Уставот, законот, прописите на Советот и дека ќе го штитам уставниот поредок на Република Македонија“¹⁶.

¹⁵ Член 38 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 5/2002).

¹⁶ Член 38 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр.в5/2002).

Советот може да работи ако на седницата присуствуваат мнозинство од вкупниот број на членови на Советот. На седницата на Советот по правило се гласа јавно и за секоја седница на Советот се води записник. На расправата за буџетот на општината, годишната сметка на буџетот и за урбанистичките планови, не може да се исклучи присуството на јавноста.

На член на Советот ќе му престане мандатот пред истекот на времето за кое е избран¹⁷:

- ако поднесе оставка;
- во случај на смрт;
- ако е осуден со правосилна пресуда за кривично дело - казна затвор на повеќе од 6 месеци;
- ако постои неспоивост на вршењето на функцијата член на Советот согласно Законот за локални избори;
- ако со правосилно решение биде лишен од деловна способност;
- ако престане да биде жител на општината.

14. Градоначалник на општината

Градоначалникот како извршен орган на општината има значајна улога во функционирањето на локалната самоуправа во општината. Положбата на градоначалникот е посебно зајакната со начинот на неговиот избор. Градоначалникот се избира секоја четврта година на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање, па на тој начин и го добива мандатот непосредно од граѓаните, односно избирачите, како што е случај и со членовите на Советот на општината. Градоначалникот ја врши својата функција професионално, односно за време на вршењето на функцијата не може да врши друга професионална дејност. Во случај на спреченост или

¹⁷ Член 46 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 5/2002).

отсуство, градоначалникот определува кој од членовите на Советот ќе го заменува, а на членот на Советот му мирува функцијата член на Советот за времето кое го заменува градоначалникот. Пропишано е дека претседателот на Советот не може да го заменува градоначалникот. Градоначалникот не може да биде повикан на кривична одговорност или да биде притворен за искажано мислење во Советот. Улогата и значењето на градоначалникот како индивидуален извршен орган на општината, се гледаат од неговите надлежности.

Градоначалникот¹⁸:

- ја претставува и застапува општината;
- ја контролира законитоста на прописите на Советот;
- ги објавува прописите на Советот во службеното гласило на општината;
- го обезбедува извршувањето на одлуките на Советот;
- го обезбедува извршувањето на работите коишто со закон се делегирани на општината;
- иницира и предлага донесување на прописи од надлежност на Советот;
- редовно го известува Советот за извршувањето на своите надлежности;
- го предлага годишниот буџет и годишната сметка на буџетот на општината;
- го извршува буџетот на општината;
- избира директори на јавните служби кои ги основала општината, врз основа на јавен конкурс;
- решава во управи работи за права, обврски и интереси на правни и физички лица;

¹⁸ Член 50 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 5/2002).

- донесува правилник за систематизација на работните места на општинската администрација;
- раководи со општинската администрација;
- одлучува за вработувањето, правата, должностите и одговорностите на вработените во општинската администрација;
- обезбедува правилно и законито користење, одржување и заштита на сопственоста на општината.

14.1. Контрола на законитоста пред нивното објавување

Ако градоначалникот смета дека прописот на Советот не е во согласност со Уставот и законите, должен е во рок од седум дена од денот на доставувањето, со решение да го запре неговото објавување, со кое ќе ги образложи причините за запирањето. Советот е должен во рок од 15 дена од денот на објавувањето на решението, да го разгледа истото и да одлучи по него. Ако Советот го потврди прописот, градоначалникот е должен да го објави и истовремено поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорениот пропис пред Уставниот суд на Република Македонија¹⁹.

14.2. Извршување на функцијата градоначалник

- Новоизбраниот градоначалник ја превзема должноста од претходниот градоначалник во рок од 7 дена од денот на изборот;
- Градоначалникот ја врши професионално својата функција и за тоа време не може да врши друга професионална дејност;

¹⁹ Член 51 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр.в5/2002).

- Градоначалникот не може да биде повикан на кривична одговорност или да биде притворен за искажаното мислење во Советот;

- Градоначалникот определува кој од членовите на Советот ќе го заменува во случај на спреченост или отсуство, во согласност со постапка утврдена со статутот;

- На членот на Советот му мирува функцијата член на Советот за времетраењето на новата функција како заменик на градоначалникот;

- Претседателот на Советот не може да го заменува градоначалникот;

- Платата и надоместоците на градоначалникот, како и надоместокот за членот на Советот кој го заменува градоначалникот, се уредуваат со закон²⁰.

14.3. Конфликт на интереси на градоначалникот

Градоначалникот не може да биде именуван за член во надзорни, управни и контролни органи на трговски друштва и јавни служби. Тој не може да учествува во процесот на одлучување за прашања во кои тој или неговиот брачен другар, деца или роднини до втор степен странична линија има финансиски или друг личен интерес.

14.4. Престанок на мандатот на градоначалникот

На градоначалникот му престанува мандатот:

- ако поднесе оставка;

- во случај на смрт;

²⁰ Член 52 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 5/2002).

- ако е осуден со правосилна пресуда за кривично дело - казна затвор на повеќе од 6 месеци;
- ако постои неспоивост на вршењето на функцијата градоначалник согласно Законот за локални избори;
- ако со правосилно решение биде лишен од деловна способност;
- во случај на неоправдано отсуство подолго од шест месеци;
- ако престане да биде жител на општината;
- доколку од комисијата за лустрација му се издаде решение со кое ќе се потврди дека во минатото соработувал со тајните служби²¹.

15. ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ

Идејата за претставување на народот, односно постоењето на претставничка влада произлегува од сознанието дека народот не е во можност самостојно да ја обавува власта, туку е принуден да ја пренесе на претставници кои воедно и ќе ја остваруваат во негово име. Изборите, во контекст на пренесување на волјата на граѓаните на своите претставници, се најконкретниот чин на остварување на претставничката демократија, или, како што честопати се нагласува во теоријата, идеално најдобрата политичка заедница претставува претставничкиот демократски систем во кој народот својата врховна моќ на владеење ја остварува преку своите претставници кои периодично самостојно ги избира. Изборите ја детерминираат граѓанската моќ во спроведувањето и извршувањето на народниот суверенитет во практиката. Кога не би постоеле изборите, не би постоел ни тој таканаречен „мост“ помеѓу оние кои владеат и оние кои се владеани, а со самото тоа не би постоела ниту демократијата. Изборите претставуваат еден мошне комплексен механизам за поврзување, усогласување и остварување на различните интереси и активности на граѓаните во политичката заедница. Преку изборите, всушност,

²¹ Закон за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 5/2002).

граѓаните ја изразуваат својата неприкосновена волја да бидат владеани. Ова значи дека изборите на најсоодветен и најпрецизен начин ја отсликуваат поврзаноста помеѓу граѓанинот-избирач и граѓанинот кој е избран да биде носител на одредени овластувања и одговорности кои произлегуваат од доверените функции на власта во рамките на институциите на политичкиот систем. Од историска гледна точка, многу тешко е да се даде точна временска локација на првите зачетоци на изборите како еден мошне важен демократски институт²².

15.1. Избори и органи за спроведување на изборите

Редовните избори за членови на советот и градоначалникот се одржуваат секоја четврта година истовремено во сите општини, во денот недела во првата седмица во месец март. Редовните избори за членови на советот и градоначалник ги распишува претседателот на Собранието на Република Македонија. Освен редовните, локалните избори можат да бидат и предвремени. Органи за спроведување на изборите се: Државна изборна комисија, општински изборни комисиии, изборна комисија на град Скопје и избирачки одбори²³.

15.2. Државна изборна комисија

Државната изборна комисија ја сочинуваат: претседател, заменик и 5 члена. Претседателот и членовите на ДИК ја вршат својата функција професионално во мандантот кои го имаат, од 5 години, со право на повторен избор. Комисијата се грижи за законитоста во подготовката и спроведувањето на изборите, во согласност со Изборниот законик, врши надзор на работата на изборните органи, врши контрола на законитоста во работата на изборните

²² Тодоровски Илија; Кекеновски Јове: **Локална самоуправа**, Правен факултет Кичево, Кичево, 2011.

²³ Тодоровски Илија; Кекеновски Јове: **Локална самоуправа**, Правен факултет Кичево, Кичево, 2011.

органии, презема мерки кога е констатирана повреда на законитоста во подготовките, постапката на кандидирањето, спроведувањето и утврдувањето на резултатите на изборите, го определува начинот на чувањето на изборниот материјал, го утврдува квалитетот, формата, големината, бојата и сериските броеви на гласачките ливчиња, го организира печатењето на гласачките ливчиња и листите на кандидати, го предава и прима изборниот материјал од и на општинските изборни комисии, ја информира и едуцира јавноста за начинот на гласање и за остварување на избирачкото право и врши други работи согласно одредбите од Изборниот законик²⁴.

15.3. Општинска изборна комисија

Општинските изборни комисии се формираат во општините со седиште во село и град, како и во општините во градот Скопје. Општинските изборни комисии се составени од претседател и четири члена и нивни заменици. Претседателите на општинските изборни комисии и нивните заменици, четирите члена и нивните заменици се избираат од вработените во државната, општинската и администрацијата на градот Скопје, со високо образование по случаен избор за време од 5 години. Претседателот и членовите на општинската изборна комисија и нивните заменици, по правило имаат живеалиште на подрачјето на општината за која е формирана општинската изборна комисија²⁵.

15.4. Избирачки одбори

Избирачки одбор се формира за секое избирачко место. И избирачките одбори се составени од претседател, четири члена и новни заменици кои се избираат од редот на државната, општинската и администрацијата на градот Скопје, а четирите члена и нивните заменици се избираат од редот на јавната

²⁴ Тодоровски Илија; Кекеновски Јове: **Локална самоуправа**, Правен факултет Кичево, Кичево, 2011.

²⁵ Тодоровски Илија; Кекеновски Јове: **Локална самоуправа**, Правен факултет Кичево, Кичево, 2011.

администрација по случаен избор за време од четири години и по правило тие имаат живеалиште во општината на која ѝ припаѓа избирачкото место. За својата работа избирачкиот одбор составува записник за работа и за сумирање на резултатите на единствен образец пропишан и потврден со печат од Државната изборна комисија и заедно со изборниот материјал го доставува до општинската изборна комисија²⁶.

16. Утврдување на резултатите од изборите

Општинската изборна комисија ги пресметува вкупните резултати од гласањето во општината. Општинската изборна комисија резултатите од гласањето ги пресметува врз основа на записниците со сумираните резултати од избирачките одбори и целокупниот изборен материјал. Таа ги утврдува резултатите според бројот на гласовите што ги добиле листите на кандидати за членови на Советот одделно, врз основа на сумираните резултати од избирачките одбори.

При утврдувањето на резултатите за избор на советници се употребува пропорционалниот изборен систем, каде соодносот од добиените гласови за конкретните партии го определува и соодносот на освоените советнички места.

При утврдување на резултатите за избор на градоначалник има прв и втор круг. Во првиот круг од гласањето за градоначалник е избран оној кандидат кој добил мнозинство гласови од избирачите кои гласале, доколку на изборите излегле една третина од вкупниот број на избирачи запишани во изводот од Избирачкиот список са соодветната општина. Ако за градоначалник е предложен еден кандидат, а во првиот круг на гласање не го добил потребното мнозинство гласови (мнозинство гласови од избирачите кои гласале, доколку на изборите излегле една третина од вкупниот број на избирачи запишани во изводот од Избирачкиот список за соодветната општина), се повторува целата изборна постапка. Ако во првиот круг ниту еден

²⁶ Тодоровски Илија; Кекеновски Јове: **Локална самоуправа**, Правен факултет Кичево, Кичево, 2011.

кандидат за градоначалник не го добил потребното мнозинство гласови (мнозинство гласови од избирачите кои гласале, доколку на изборите излегле една третина од вкупниот број на избирачи запишани во изводот од Избирачкиот список за соодветната општина.

Дел II

ЗАКОНСКА АНАЛИЗА НА ПОСТАВЕНОСТА НА УРБАНИСТИЧКОТО ПЛАНИРАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО Р.М.

1. Носители на законската регулатива

Во овој дел ќе се обидеме да ја прикажеме законската регулатива со една продлабочена анализа на тоа како законите се поставени и дали во целост ја исполнуваат нивната цел или, пак, од наша гледна точка, треба да претрпат одредени измени и дополнувања со цел да се подобри нивната функционалност и практична примена.

Нормално, како и во секоја правна држава се започнува со начинот на кој се регулирани основните постулати на државата, а тоа се регулира во Уставот на Република Македонија (дел 3, член 61) во кој јасно е наведено дека Македонија е Парламентарна демократија во која законите ги донесува Собранието на Република Македонија, а нивното предлагање и спроведување е обврска на Владата на Република Македонија (Член 88) и единиците на локалната самоуправа (Дел V, Членови од 114-117) Претседателот на државата (Член 79) ги потпишува указите за донесувањето на законите и истите стапуваат во сила најрано осмиот ден од денот на нивното објавување во Службен весник на РМ. Освен носителите на законите и нивните спроведувачи, тука е и Уставниот суд кој служи како коректор на истите, со тоа

што негова основна дејност е да се грижи за уставноста на секој донесен закон при што посебно внимание се посветува дали истите не ги нарушуваат основните права на граѓаните кои се загарантирани со самиот Устав.

Врз основа на погоре изнесеното, можеме да заклучиме дека во Уставот на РМ јасно се разграничуваат функциите и обврските на одредените носители на власта во Република Македонија, а со тоа се поставени основните постулати за нормално функционирање на државата во поставените рамки со уставот и меѓународната практика за оваа област која ја обработуваме во овој труд.

2. Законска регулатива

Секоја област која го опфаќа општественото живеење е регулирана со закони и прописи кои во секојдневниот живот треба да придонесат за подобро и полесно надминување на споровите. Дали делот од нашето секојдневно функционирање кое е поврзано со урбанизмот и урбаното живеење и проблемите кои се јавуваат при секојдневното функционирање на граѓаните е овозможено со овие закони и дали истите нудат подобро и побрзо решавање на овие недостатоци со што е можно помал број на проблеми, но се поставува круцијалното прашање дали сите закони, односно дали законите кои се опфатени во овој труд во целост се оправдани и дали истите во целост ја извршуваат својата функција, без притоа да има потреба од нивно изменување, дополнување или бришење на одредени делови.

Како главни закони кои го регулираат овој сегмент од општественото живеење се:

- Закон за градба („Службен весник на Република Македонија“ број 130/09...42/14);
- Закон за градежно земјиште („Службен весник на Република Македонија“ број 82/08...17/11);

- Закон за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 04/96...24/08);
- Закон за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост („Службен весник на Република Македонија“ број 53/01...04/05);
- Закон за стопанисување со станбениот и деловниот простор на Р.М. („Службен весник на Република Македонија“ број 02/94).

Согласно Законот за градба, односно во Членот 1 „се уредуваат градењето, основните барања на градбата, потребната проектна документација за добивање одобрение за градење, правата и обврските на учесниците во изградбата, начинот на употреба и одржување на градбата, како и други прашања од значење за градењето“, при што јасно се одредени основните области на делување на овој закон. Во сите овие основни принципи на Законот и во Членот 2 од истиот, се уредуваат основните поими кои се од суштинско значење за градење и самите градби, како и за учесниците, односно извршителите на истите. Вреди да се спомене дека со децентрализацијата како насока по која се движиме, голем дел од овластувањата во оваа област се пренесуваат на локалната власт, како основна единица на катастарските општини и според Законот за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост се единствени правни лица овластени од државата кои можат да го оттуѓуваат државното земјиште. Со овој процес им се даде поголема слобода на единиците на локалната самоуправа да управуваат со слободните парцели, но и да се обидат на најразлични начини да ги мотивираат своите жители за поголем број барања за градежни дозволи од секаков тип, а со тоа директно да влијаат врз зголемувањето на општинскиот буџет во делот на приходи од издадени градежни дозволи. Сето ова единиците на локалната самоуправа го искористија во насока на раздвижување на помалку развиените делови од нивните општини воведувајќи зони за градба со пониска цена на самото градежно земјиште, но и со давање на одредени бенефити при вадењето на градежните дозволи и намалување на процентот за комуналии во одреден износ. Самите зони, кои притоа ги оформија општините со одредени закони кои се донесени, а индиректно или директно се поврзани

со погоре споменатите закони, придонесоа и дел од индустријата која беше лоцирана во централните градски подрачја да биде пренесена во надворешните градски зони, при што секој нов објект треба да исполнува поголем број услови со што се подобруваат многу аспекти на модерното живеење и начин на работење. Сепак, вреди да се напомене дека и покрај овие предности од аспект на префлање на надлежностите на локалната самоуправа, тоа им донесе и поголем број обврски на самите единици на локална самоуправа од аспект на урбанизацијата, поажурно издавање на самите дозволи бидејќи роковите кои се пропишани во самиот закон се многу ригидни и при нивно непочитување може да се случи и одземање на правата кои ѝ се дадени на локалната самоуправа и нивно повторно враќање во првобитната положба – како надлежен орган во рамките на Министерството за транспорт и врски.

Како позитивен аспект од овој закон може да се извлече можноста за жалба на граѓанинот и јасно изразената потреба за транспарентност на администрацијата, независно дали се работи за локална или државна. Доколку роковите кои се јасно пропишани во законот не се испочитуваат во однос на издавањето на градежната дозвола, а се исполнети сите услови пропишани со овој закон, тогаш министерот е должен да ја потпише дозволата за градба и да се дозволи изградбата на тој објект, без разлика во која категорија припаѓа истиот.

Законот за градба и Законот за градежно земјиште се во тесна корелација, при што не е можно функционирање на едниот без координација со другиот. Во Законот за градежно земјиште јасно се дефинираат парцелите кои се во државна сопственост и кои можат да се најдат во комерцијална продажба, во зависност од нивната намена, односно зоната во која тие влегуваат. Со самото ова, се одредува намената на објектот, неговата катност и уредувањето на целиот простор околу овој објект. Сепак, во Република Македонија, поради сè уште нерешените имотно-правни односи, на голем дел од нашите граѓани и немањето на потребната документација за докажување на правото на сопственост над одредена парцела, се појавуваат проблеми при што, додека не се воведат целосен ред во катастарот на недвижности, не верувам дека ќе можеме да имаме целосен увид во вкупната површина или број на парцели кои

се во сопственост на Република Македонија и притоа да се одреди вкупниот број на парцели кои можат да се најдат во комерцијална продажба. Секако, исклучок од ова правило постои и тоа е јасно дефинирано и во Законот за градежно земјиште, но и во Законот за градба дека кога се работи за објекти кои се од национален, локален или регионален интерес (патишта, водоводи, електрификација, гасификација итн.) не е потребна дозвола за градба, ниту пак овие парцели се нудат во комерцијална продажба, туку се врши експропријација на ова градежно земјиште или се врши отуѓување на објектите и за истите државата одредува државна цена која се исплатува веднаш, без разлика на тоа дали сопствениците даваат или не даваат согласност за истото.

Ова претставува една од предностите на овие закони и се дава поголемо право за одредување на приоритетите и се скратува времето кое е потребно за да се обезбедат сите дозволи, согласности од засегнатите страни.

Согласно Законот за просторно и урбанистичко планирање, се врши јасна дистинкција помеѓу различните типови на планови кои постојат и тоа е јасно дефинирано во членот 7: „Во зависност од просторот кој е предмет на планирањето се донесуваат следниве планови:

1) Просторен план на Република Македонија и

2) Урбанистички планови:

- Генерален урбанистички план,
- Детален урбанистички план,
- Урбанистички план за село и
- Урбанистички план вон населено место“.

Просторниот план на Република Македонија го донесува Собранието на Република Македонија по претходна изработка од страна на Министерство за животна средина и просторно планирање. Овој план ги дава основните насоки во кои ќе се развива Републиката и нејзините региони кои истиот ги дефинира во членот 8 став 3 „Просторниот план на Републиката се разработува преку просторен план на регион и просторен план за подрачје од посебен интерес за Републиката“.

Со регулирањето на Просторниот план на Републиката и подрачјата од посебен интерес за Републиката кои треба да се вметнат подоцна и во Генералните, Деталните или другите урбанистички планови се доволна

воведна точка во која насока треба да се движат единиците на локалната самоуправа при изработката на истите.

Во надлежностите на единиците на локалната самоуправа влегуваат и изработките на Генералниот урбанистички план, Деталниот урбанистички план, Урбанистичкиот план за село и за вон населено место. Во оваа нивна надлежност се дава слобода на самите единици да го одредат правецот на својот развој, притоа внимавајќи на насоките дадени во Просторниот план и нивно запазување.

3. Урбанистички планови

3.1. Генерален урбанистички план

Генералниот урбанистички план претставува основен двигател на една единица на локална самоуправа и главна насока на процесот на ширење и развој на една општина. Со него се одредуваат главните зони на едно општествено живеење и нивното прилагодување кон модерните текови на животот. Тој има свој век на важност – 10 години. Се смета дека овој период е доволен за да се одреди дали еден генерален план во овој период ја исполнил својата цел или пак кои измени треба да ги претрпи со цел да биде уште пофункционален и уште подобро да ја изврши својата функција во насока на подобрување на сите параметри на општествено живеење. Секако, доколку во меѓувреме се појави суштинска потреба од негово менување поради одредени недостатоци кои би се воочиле, постои законска процедура која дозволува и предвремено менување на истиот.

Законската процедура на донесување на Генералниот урбанистички план е детално разработена во Законот за просторно и урбанистичко планирање и истиот е поделен во неколку фази по кои треба да се реализира донесувањето на истиот. Генералниот урбанистички план содржи текстуален дел и графички приказ на планските решенија како и билансни показатели²⁷. Со Генералниот урбанистички план во прв ред се одредуваат границите на општината (градот) и истиот се дели во неколку главни зони кои по одредени

²⁷ Закон за просторно и урбанистичко планирање на РМ (Член 10, став 2) Службен весник на РМ 51/05.

принципи се поврзани помеѓу себе, а самите за себе сочинуваат посебни единици кои можат посебно да се развиваат, но сепак да бидат нераскинлив дел од целата заедница, т.е. општина. Со самото донесување на генералниот урбанистички план се решаваат многу горливи прашања и се одредуваат главните приоритети кои треба да придонесат за поголем развој на општината. Генералните урбанистички планови се изработуваат од страна на одделенијата за урбанизам во единиците на локалната самоуправа со стручна помош од страна на специјализирани агенции кои помагаат за подобро вклопување на посебите делови и нивно точно одредување на секој засебен дел во кој дел од Генералниот урбанистички план би влегол.

3.2. Детален урбанистички план

Како втора фаза од просторното и урбанистичкото планирање се јавува потребата од донесување на Деталниот урбанистички план кој што претставува детално разработен план на посебните делови кои се составен дел на Генералниот урбанистички план. Со Деталниот урбанистички план и со разработувањето на деловите од кои тој се состои се овозможува подобро развивање на посебите делови во истиот и тој е предмет на подетално работење и поголемо внимание кое му се посветува. Деталниот урбанистички план се донесува од страна на Советот на општината по претходно донесен предлог и готов урбанистички план од страна на Одделението за урбанизам во единицата на локална самоуправа. Но, пред да дојде до изгласување, т.е. одобрување на истиот, тој поминува низ малку подолга процедура со цел истиот да биде донесен врз основа на позитивните законски норми. По првичната изработка на урбанистичкиот план од страна на Одделението за урбанизам, истиот се огласува на огласната табла во Општината и се одредува термин за негова јавна расправа, при што сите засегнати страни се должни да ги изнесат своите ставови, дали позитивни или негативни, во врска со истиот.

Проблемите кои најчесто се јавуваат се од областа на имотно-правните односи, но тоа, според моето мислење, ќе претставува проблем уште одреден временски период, пред сè поради генералната состојба во државата со нерешените сопственички права, т.е. со непоседувањето на валидни документи за сопственост, дали врз одредено земјиште или пак одреден објект. Ова е

појава која е резултат на некои минати размислувања на нашите граѓани кои при купопродажбата на одредени во тоа време земјоделски парцели не вршеле правно префрлање на сопственоста, туку едноставно вршеле замени или готовинско плаќање на истите без никакво правно покрите.

По завршувањето на јавните расправи и увидот во Деталниот урбанистички план се пристапува кон негова конечна измена во делот кој ќе биде усвоен и кој може да биде усвоен, а е поткрепен со физички докази за тоа. Како последна фаза во овој дел се јавува неговото изгласување од страна на Советот на општината и неговото огласување во општинскиот гласник со што тој официјално почнува да важи. Рокот на важност на еден детален урбанистички план изнесува 5 години.

3.3. Детален урбанистички план за село

Деталниот урбанистички план за село има помала важност од Генералниот и Деталниот урбанистички план и истиот има важност од 10 години. Постапката за негово донесување е иста како и кај деталниот урбанистички план, а главната причина зошто истиот е одделен и е со поголем период помеѓу две негови измени е поради послабата потреба за негово ревидирање и задржување на парцелите во постојните граници и извршувајќи ги нивните дотогашни намени. Морам да напоменам дека во целост на територијата на Република Македонија во многу мал процент има веќе донесени урбанистички планови за село, а тоа, пред сè се должи на задоцнетото донесување, измена или дополнување на постојните генерални или детални урбанистички планови. Сепак, во поново време се јавува сè поголема потреба од нивно донесување поради голем број на економски и имотно-правни односи, но и поради потребата од усогласување на плановите со натамошниот развој на селото. Иако во општина Штип и нејзината околина не постојат големи села за кои е потребна итна урбанизација, тоа не можеме во целост да го тврдиме за останатите општини (на пр., Карбинци, Чешиново-Облешево итн.), бидејќи самите општини се од рурален карактер и тие без селата кои се во нивните граници не би можеле да постојат како посебни единици на локалната самоуправа.

3.4. Урбанистички план вон населено место

По дефиниција „Урбанистичкиот план вон населено место се донесува по потреба за плански опфат, за подрачја на општините кои не се опфатени со Генералните урбанистички планови и со урбанистичките планови за село²⁸ “. Со оваа дефиниција јасно се одредува кога се донесува урбанистичкиот план вон населено место, а тоа е во случаите кога ќе се јави негова потреба, а местото не може или не е урбанизирано со постојните урбанистички планови.

4. Функционална анализа на законодавството кое се однесува на локалното урбанистичко планирање

Според Законот за локална самоуправа²⁹, општините од областа на урбанизмот се надлежни за:

- урбанистичкото (урбано и рурално) планирање;
- издавање на одобрение за градење на објекти од локално значење утврдени со закон;
- уредување на просторот и
- уредување на градежното земјиште.

Ова се мошне значајни надлежности, бидејќи имаат голем удел врз целокупниот локален развој. Тие се особено значајни за комуналните дејности,

²⁸ Тодоровски Илија; Кекеновски Јове: **Локална самоуправа**, Правен факултет Кичево, Кичево, 2011.

²⁹ Службен весник на РМ, Скопје, 5/2002.

станбената изградба, што се мошне битен предуслов за реализирање на нормалните активности на целото население што живее во заедницата, но имаат и директно удел врз локалниот економски развој, бидејќи за градењето на стопански објект треба да се има добро одбрана локација, треба да се има добра инфраструктурна поврзаност и при издавањето на дозвола за градење на тој објект да се убрза целата постапка.

Токму од овој аспект, на претходно наведеното отсекогаш му се посветувало многу големо внимание. Надлежностите кои се од областа на урбанизмот, подолго време се појавувале во локална надлежност во различна мера. Тие во периодот од 1963-1991 година беа во голема мера локални надлежности; во периодот од 1991-2001 година тие беа во извесен обем локални надлежности и јасно дефинирани со Законот за локална самоуправа од 1995 година, кога општината е таа што носела Генерални и Детални урбанистички планови, но секако барала претходна согласност од државната власт, за истите подоцна да се прошират со новиот Закон за локална самоуправа донесен 2002 година.

Претходните истражувања кои беа спроведени од локалната самоуправа водеа кон тоа дека целокупната материја е регулирана со законски и подзаконски акти во периодот по 2002 година која беше во голем обем централизирана, и како таква се карактеризираше со својата нефункционалност и неефективност во повеќе домени од своето работење, поради мошне бавното изготвување на урбанистичките планови и градежното земјиште кое беше во сопственост на државата, на кој начин општините кои беа изземени од правото на управување со ова земјиште, почнаа да ги губат своите потенцијални стопански инвеститори, поради незаинтересираноста, но и бавното работење на државата од аспект на обезбедувањето и издавањето на дозволите за градење на објекти кои се од економско значење на целата територија која ја опфаќа една општина. За таа цел, беа донесени повеќе законски и подзаконски акти посебно во последниот период (претежно после 2008 година) кои внесоа значајни промени на овој план.

Кога станува збор за урбанистичкото планирање, еден од позначајните Закони е Законот за просторно и урбанистичко планирање од 2005 година, на

којшто беа извршени неколку промени до 2008 година³⁰, кој ја уредува целокупната содржина и постапката на урбанистичкото планирање. Според овој Закон, со просторното и урбанистичкото планирање се одредуваат основните начела во процесот на планирањето и уредувањето на просторот, како што се рамномерниот просторен развој, условите пред сè за хумано живеење и работа на граѓаните, одржлив развој, заштита и унапредување на животната средина и природата, заштита на недвижното културно наследство и др.(член 4). Следствено на ова, општините и градот Скопје донесуваат:

- **Генерален урбанистички план** за населено место град;
- **Детален урбанистички план** за плански опфат за кој е донесен Генерален урбанистички план;
- **Урбанистички план за село** за подрачје на населено место во општината од селски карактер;
- **Урбанистички план вон населено место** се донесува по потреба за плански опфат, за подрачја на општините кои не се опфатени со генералните урбанистички планови и со урбанистичките планови за село.

Изработката на урбанистичките планови по својата природа е комплексна работа во современите услови. Таа мора да биде усогласена со просторниот план на Републиката и во нејзината изработка да обезбеди стручност и јавност. Стручноста подразбира почитување на современите урбанистички стандарди и целите на урбанистичкиот развој, кој мора да биде усогласен со стопанските, образовните, културните и други текови, и во тој контекст неопходна е соработка и контрола од страна на државната власт, која на национално ниво ги регулира наведените стандарди и се грижи за националниот развој на сите општествени дејности. Јавноста подразбира инволвираност на граѓаните, стопанските субјекти и други заинтересирани лица во овој процес³¹.

³⁰ Службен весник на РМ 51/2005. Промените се содржани во пречистениот текст на истиот закон објавени во Службен весник 24/2008

³¹ Тодоровски Илија; Кекеновски Јове: **Локална самоуправа**, Правен факултет Кичево, Кичево, 2011.

Изработката и процедурата на донесување на наведените урбанистички планови е многу обемна, и е во содејство со државните органи, кои во овој процес даваат различни информации и дозволи. Во овој контекст, за согледување на планските можности за изготвување на урбанистичките планови, оној кој го донесува планот е должен од органот на државната управа за вршење на работите од областа на просторното планирање да побара услови за планирање на просторот, кои ќе му се издадат во рок од 15 дена од денот на поднесеното барање и кои паѓаат на товар на барателот (Член 15). За изработка на претходните планови, општините и градот Скопје донесуваат годишна програма. Оваа програма општините и градот Скопје ја доставуваат до органот на државната управа надлежен за работите од областа на уредувањето на просторот и ја објавуваат во службените гласила. Потоа, градоначалникот формира комисија за изработка на урбанистичките планови. За обезбедување на стручност и јавност се формира и партиципативно тело кое ги пренесува ставовите на граѓаните и правните лица. Воедно, самото изработување на урбанистичките планови го вршат правни лица кои поседуваат лиценца издадена од претходно наведениот орган на управа. Општината наоѓа лиценцирана фирма за изработка на урбанистичките планови, која е должна да прибави мислења од сите државни субјекти кои имаат овластувања во поглед на планирањето на просторот, како што се Министерството за земјоделство, Министерството за животна средина и просторно планирање, Дирекцијата за заштита и спасување и др. Изработката на овие планови се финансира од општинските буџети, но истата можат да ја финансираат и заинтересирани правни и физички лица (Член 17). Овие планови се изготвуваат во две фази, односно како нацрт на план и предлог на план. Стручна ревизија на плановите финансирани од буџетите на општините и градот Скопје, врши овластено правно лице. По нацртот на генералните и деталните урбанистички планови се организира стручна расправа со учество на претставници на стручни и научни институции, државни органи и други заинтересирани лица. По нацрт на Деталниот урбанистички план, Урбанистичкиот план за село и Урбанистичкиот план вон населено место, општината спроведува јавна презентација и јавна анкета, при што се формира комисија која би требало да поднесе извештај за прифатените и неприфатените забелешки на плановите (Член 23 и Член 24). За овие планови,

изработени во форма на предлог план, согласност дава органот на државната управа надлежен за работите од областа на уредување на просторот. Општините во градот Скопје урбанистичките планови ги донесуваат по претходно добиено мислење од градоначалникот на градот Скопје, за што градоначалникот овластува стручно лице да му даде стручно мислење во врска со плановите (Член 25 и Член 26). Планирањето се врши во период од најмалку 10 години за Генерален урбанистички план, Урбанистички план за село и Урбанистички план вон од населено место и 5 години за Детален урбанистички план (Член 28).

Мислење за ефикасноста и финансискиот товар на постапката за изработување и донесување на урбанистичките планови беше побарана од политичките функционери во општината и стручните служби. Нивните одговори беа дека постапката за изготвување на урбанистички планови, во пракса беше долга и многу скапа. Аргументот за тоа е дека таа има многу фази или чекори (14). Притоа, се бара согласност и од државните институции, и тоа оди бавно. Особено е бавна постапката кога се работи за пренамена на земјоделско во градежно земјиште, според нив дури и кога е тоа (земјоделското земјиште) деградирано. Особено големо време е потребно да се добие согласност од Управата за заштита на спомениците, која цени дали урбанистичките планови се усогласени со историските локалитети на конкретна територија. На државно ниво постапката знае да биде забавена и поради тоа што често се бараат и дополнителни податоци. И самите финансиски средства за изработка на овие планови се високи. Тие се врзуваат за големината на просторот и други критериуми и изнесуваат за населено место над 15.000 и над 20.000 евра, што е висок финансиски товар за најголемиот дел од општините. За таа цел, секоја општина, по правило избира едно населено место (село) во кое што ќе ја спроведе оваа постапка во наредниот период, иако постојат голем број села без урбанистички планови. Така на пример, во општините што ги посетивме во врска со ова истражување, градовите имаа донесени генерални и детални урбанистички планови, но најголемиот дел од селата не беа покриени со урбанистички планови за село, а имаше и определен, помал број на села со урбанистички планови, кои со тек на време станале неважечки. Во општините беше нотирано дека проблем при изработката на урбанистичките планови

може да предизвика и нестручноста на изработувачите на урбанистичките планови, или нивното непочитување на законските решенија. Тргувајќи од тоа дека урбанистичките планови се основа за издавање на дозволи за градење, за оние населби за кои вакви не постојат, не можат да се издаваат дозволи за градење, со што се намалува економскиот потенцијал на општината, а во однос на семејните куќи, во недостаток на можност за легална изградба, граѓаните во некои случаи се одлучуваат на изградба на нелегални станбени објекти³².

Со таа цел, донесен е Закон за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање³³. Новини во овој закон се тоа што:

Прво: се укинува барањето на решението за локациски услови како втора фаза од постапката;

Второ: се укинува барањето за локална урбанистичка планска документација и државна планска документација за подрачја од планскиот опфат. Според мислење на стручњациите во областа на урбанизмот, постапката на овој начин би била многу скратена.

Друга обврска на општината, содржана со Законот за локална самоуправа од 2002 година беше издавање на одобрение за градење на објекти од локално значење. Претходните научни истражувања на локалната самоуправа го нотираа проблемот со градежното земјиште како еден од најгорливите за општините, затоа што градежното земјиште беше во надлежност на државата и општините немаа можност да обезбедат стопански инвеститор за кратко време да добие некаква дозвола за градба, со оглед на тоа што постапката што се водеше од страна на државните органи беше долга и неизвесна. Но, во последниве две години дојде до значителни промени на овој план, преку донесување на неколку закони и нивни измени и дополнувања во областа на градењето и градежното земјиште.

Еден од најновите закони кој ја регулира оваа материја е Законот за градење од 2009 година³⁴. Според овој закон, надлежен органи за издавање одобренија за градење на градби од локално значење е градоначалникот на

³² Тодоровски Илија; Кекеновски Јове: **Локална самоуправа**, Правен факултет Кичево, Кичево, 2011.

³³ Службен весник на РМ, 18/2011.

³⁴ Закон за градење, Службен весник на РМ, Скопје, 130/2009.

општината, значи, ги издава локалната самоуправа. Законот ги дефинира и градбите од локално значење кои влегуваат во три категории. Во третата категорија (првите две категории се градби за кои дозвола издава државата) влегуваат градби наменети за основното и средното образование, градби наменети за социјална заштита, градби наменети за спортски активности, градби од областа на културата, градби наменети за примарна и секундарна здравствена заштита, стопански градби, објекти во технолошко-индустриски развојни зони, локални патишта, локални улици, локални железнички пруги, термоцентрали и хидроцентрали со капацитет од 1 МВ, итн. Градби од четврта категорија се: деловна, деловно-станбена и станбена зграда и семејна станбена кука со висина до три нивоа, угостителска градба со висина до три нивоа за малото стопанство за производство и услуги, градби за паркирање возила, сточни пазари, фарми за одгледување живина, итн. Во петтата категорија на градби влегуваат приземни стопански градби во селски стопански дворови, градби за спортски игри и рекреации, паркови, итн. (Чл. 58 и 57).

Постапката за издавање на одобрение за градење се води согласно со одредбите на Законот за општа управна постапка. За добивање на одобрение за градење инвеститорот поднесува писмено барање до надлежниот орган во кое треба да поднесе определена документација како решение за локациските услови, комплетен основен проект студија за оцена на влијанието на проектот за животната средина одобрена од органот на државната управа, имотен лист, итн. Надлежниот орган врз основа на документацијата, прибавува согласности од други органи. Тој е обврзан одобрението за градење да го издаде во рок од пет дена од денот на приемот на комплетната документација (Чл. 59). Законот определува за кои градби не е потребно одобрение за градење, како што се мерните станици, спомениците, итн. (Чл. 73). Исто така, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје донесуваат годишна програма за поставување на времени објекти, кои треба да се на градежно неизградено земјиште, сопственост на Република Македонија, со изградена инфраструктура, за кој е донесена урбанистичко планска документација. По одобрување на програмата, органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот, на предлог на локалната самоуправа спроведува

постапка за доделување под краткотраен закуп на градежно земјиште опфатено со програмата (Чл. 79).

Со најновите измени настапија значајни промени. Донесен е Законот за измена и дополнување на Законот за градење³⁵. Според овој закон, градбите за кои се бара дозвола за градење се делат во две категории. Првата е таа за која дозвола за градење дава државата, а втората е таа за која дозвола дава локалната самоуправа (претходно беа 5 категории). Втората, посуштинската промена, е таа што за издавање на дозволата за градење за секоја категорија се законски определени конкретните документи. Исто така се дадени концизни рокови. Имено, по приемот на барањето за одобрение за градење, надлежниот орган е должен во рок не подолг од еден ден да достави писмено барање до субјектите надлежни за електроенергетска, водоводна и канализациска инфраструктура. А овие се обврзани за 5 дена да извршат увид во предметот. Крајна консеквенца е што се заострува професионалната дисциплина за неизвршувањето на обврските, која може да резултира во кривична одговорност. Имено, Чл. 29 вели дека *доколку надлежниот орган издаде одобрение за градење спротивно на овој закон или не издаде одобрение за градење, односно не го одбие барањето за одобрение за градење во претходно наведениот рок, одговорното, односно службеното лице подлежи на кривична одговорност согласно со Кривичниот законик.*

Значителен степен на децентрализација може да настапи со најновиот Закон за градежно земјиште³⁶. За разлика од претходниот закон, каде што општината немаше право на сопственост и какви било други ингеренции на градежното земјиште, сега, според овој закон, градежното земјиште може да биде во сопственост на РМ, **во сопственост на единиците на локалната самоуправа** и во сопственост на домашни и странски физички и правни лица. И овој закон ја определува можноста да се стекнува право на сопственост и други стварни права определени со закон и дека прометот на градежното земјиште е слободен, под со закон утврдените услови (Чл. 7,9). Самите единици на локалната самоуправа (општините) можат да се стекнат со право на сопственост на градежното земјиште од физички и правни лица.

³⁵ Службен весник на РМ, Скопје, 18/2011.

³⁶ Службен весник на РМ, Скопје, 17/2011.

Сопственоста на градежното земјиште на правни и физички лица вклучува и право на градење на земјиштето, користење на земјиштето, како и пренесување на правото на градење на други лица. Втората новина во законот е дека сите правни и физички лица и единиците на локалната самоуправа (општините) можат да го користат градежното земјиште во сопственост на Република Македонија наменето за општа употреба. Правото на управување на градежното земјиште наменето за општа употреба и за локалитетите од јавен интерес, Владата на Република може да го пренесе на единиците на локалната самоуправа и јавните претпријатија. Постапките за отуѓување и давање под долготраен и краткотраен закуп на градежното земјиште, сопственост на Република Македонија, ги водат единиците на локалната самоуправа на чие подрачје е градежното земјиште. Против донесените акти од единиците на локалната самоуправа може да се изјави жалба до Министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите кои се однесуваат на управувањето со градежното земјиште (Чл. 14). Единиците на локалната самоуправа можат градежното земјиште од трета, четврта и петта категорија, согласно Законот за градење, да го дадат под концесија. Постапките под концесија на единицата на локалната самоуправа се спроведуваат по претходно добиена согласност од страна на Владата на РМ (Чл. 20). И овој закон определува локалните единици да засноваат право на долготраен закуп на земјишната сопственост на Република Македонија, без надоместок, за извршување на нивните функции и средствата од отуѓување и закупнината на градежното земјиште сопственост на Република Македонија да се распределува во сооднос 20% за Република Македонија и 80% за општините, во зависност од местоположбата на градежното земјиште кое е предмет на отуѓување, односно давање под закуп.

Овој Закон упатува на битно поголема децентрализираност во однос на претходниот Закон за градежно земјиште, со оглед на тоа што општината може да се стекне во ограничен број случаи со право на сопственост, и што се јавува како партнер со државната власт во процесот на отуѓување и давање под закуп на земјиштето во сопственост на државата. Сепак, целокупниот степен на децентрализираност што произлегува од неговото донесување би требало да биде измерен во еден нареден период по неговото донесување. Овој закон е

позитивно оценет во локалната самоуправа како фаза на децентрализација во поглед на располагањето со градежното земјиште кое е лоцирано на територијата на различни општини, бидејќи на општината ѝ се даваат поголеми можности да влијае на ефикасноста на неговото закупување и отуѓување, со што се очекува побрз економски и урбанистички развој, а проблемите со кои општините во овој процес би се соочиле произлегуваат од фактот што некои општини немаат доволен кадар за да бидат успешно инволвирани во овој процес. Сепак, во последниот период побрзо се добиваат градежни дозволи.

Значи, донесени се повеќе закони кои носат значајни претпоставки за менување на односите во оваа област. Доаѓа до битно поголема улога на локалната самоуправа во оваа област, поради можноста и таа да се здобие со сопственост на градежно земјиште, да учествува активно во располагање со градежното земјиште, да издава дозволи за градење од локално значење и да биде поактивен субјект во урбанистичкото планирање. Воедно, овие закони се карактеризираат со намалување на постапките и внесување поголема одговорност на надлежните органи при издавањето на дозволи за градење.

Дел III

СТАТИСТИЧКО ИСТРАЖУВАЊЕ И ИНТЕРВЈУ СО РЕЛЕВАНТНИ ФАКТОРИ ВО ДОМЕНОТ НА УРБАНИСТИЧКОТО И ПРОСТОРНОТО ПЛАНИРАЊЕ

Статистичкото истражување кое го спроведов за целта на овој магистерски труд ги опфати сите релевантни фактори на локално ниво кои се запознаени со проблематиката на урбанистичкото и просторно планирање и кои директно се вклучени во изработката и ревизијата на постојните и новодонесените урбанистички планови од секаков вид (Генерален, Детален, за село и вон населено место). Врз основа на овие искази можат да се изведат неколку заклучоци кои би можеле да бидат добар патоказ во понатамошното управување со урбанистичките планови.

Целокупното истражување беше врз база на моделот на интервју при што како главна тема се провејуваше просторното планирање и во еден дел новите измени од Законот за градба, а главен акцент беше поставен на постојните и новопроектираните и планираните урбанистички планови и нивното тековно управување.

Прашалникот беше составен од вкупно 15 прашања на кои моите соговорници ми дадоа исцрпни одговори и ми ги посочија главните проблеми со кои се соочуваат при секојдневното управување со урбанистичките планови од секаков тип.

Како воведно прашање беше поставено дали општина Штип како целина има донесен Генерален урбанистички план (ГУП) и на колку дела е поделена општината како катастарска целина, со цел поедноставно формулирање на зоните и нивно полесно управување во однос на поднесувањето на дозволи за градба (измени на Закон за градба и градежно земјиште), односно формулирање на тоа каде и во каков вид можат да постојат градби во одредена зона. Сите соговорници се согласни дека општина Штип веќе поодамна има донесено ГУП, при што нагласија дека во овој момент се врши ревизија на истиот со цел да се усогласи тенденцијата на зголемена

побарувачка на градежни дозволи од секаков тип (индивидуална градба, индустриски објекти и сл.).

Исто така, потврдно беше одговорено и на прашањето дали се донесени и Деталните урбанистички планови (ДУП) за општина Штип, со што се доаѓа до заклучок дека општината навремено си ги донесува деталните урбанистички планови и има развојна визија за градот, бидејќи општината бележи континуиран пораст на населението предизвикано од многу фактори и сè поважна е улогата на урбанистичките планови како составен дел од таа развојна политика и задоволување на потребите за простор за градба.

Сепак, во целата оваа слика недостасуваат урбанистичките планови за село кои со измените на законот (Сл. весник на РМ бр.163/13 од 26 ноември 2013 година) се ставени вон сила и е предвидено да се изработат нови урбанистички планови за село. Во овој контекст да споменеме дека општина Штип има изработено два урбанистички планови вон населено место, со што истите тие места добија статус на приградски населби (Три Чешми и Караорман).

Во однос на начелата и основните принципи и постулати на хуманото живеење вреди да се спомене дека ДУП и ГУП на општина Штип постојано водат сметка за истите, а најголемо внимание при измените и ревизиите на урбанистичките планови се посветува на зеленилото, хуманото живеење како и дозволите издадени од надлежните институции со кои се заштитува културното наследство.

Законот за урбанизам и просторно планирање предвидуваат низа комплексни мерки и прописи (за донесување на урбанистички план во редовна постапка) кои мораат да се запазат со цел да се донесе ГУП и ДУП кој ќе одговара на позитивните законски прописи и нема да биде предмет на понатамошна евалуација и негово негирање. Ова предвидува да се изработи од надлежна институција која е специјализирана за правење на урбанистички планови, да се објави јавен оглас за пријавување на сите заинтересирани странки и изнесување на сите свои забелешки и предлози како би се подобрила функционалноста на истиот. По овој чекор следи постапка на Јавна презентација и Јавен увид каде сите оние кои се заинтересирани би требало да

присуствуваат на истиот. Постапката на закажување на Јавниот увид се реализира 10 дена претходно со донесување на одлука која се објавува во локалните јавни гласила и на огласната табла во општината. Сепак, искуствата говорат дека интересот на граѓаните за присуство на овие јавни расправи и увиди е многу мал и дека на нив најчесто присуствуваат заинтересираните страни кои директно се соочуваат со проблеми при донесувањето на овој ГУП или ДУП.

Како главна причина за мотивираноста на граѓаните да учествуваат во овие јавни увиди се наведува нивната директна изложеност на промените, на пр.: навлегување на нов пат во нивната парцела, поседување на дел од државно земјиште во својата катастарска парцела и нивен интерес дали постои можност за дооформување на истата. Општина Штип во секој случај кога не постои директно поместување на зацртаните цели и кога постои можност од архитектонски, урбанистички и градежен аспект се труди да излезе во пресрет на нивните барања.

Од сето ова претходно споменато можеме да заклучиме дека општина Штип ги следи сите позитивни измени на Законот за урбанистичко и просторно планирање и се држи до роковите зададени во истите во однос на ревизијата на постоечките и изработката на нови урбанистички планови, а секако за поздравување е и тенденцијата со формирањето на зоните за градба да се исфрли индустријата од секаков вид од населеното место и да се префрли во посебни зони за таа намена, ова е позитивно од аспект на зачувување на животната средина, а со ова се отвора и простор за ревизија на ДУП-ви и пренаменување на тие објекти во зелени површини или во парцели за индивидуално или колективно домување.

Во однос на измените на Законот за урбанистичко и просторно планирање (Сл. весник на РМ 163/13) и суспендирањето на веќе постоечките урбанистички планови за село доаѓаме до нов предизвик дали општина Штип има доволно финансиски средства и мотиви да изработи урбанистички планови за истите во разумен рок, ставот е дека во моментот не постојат доволно финансиски средства за изработка на истите базирани, пред сè на малиот број жители на истите и големите површини кои тие како катастарски општини ги

опфаќаат, а сето ова е делумно потпомогнато и од недостатокот на мотиви за изработка на истите поради малиот интерес за нивно донесување и, пред сè недоволната основна урбанизираност на овие населени места.

Урбанизацијата на општините како една од основните дејности на секоја општина пред измените на Законот и децентрализацијата беа во голема зависност од средствата кои државата би ги предвидела за нивните потреби, врз основа на претходно поднесени планови и програми за работа. Децентрализацијата во овој сегмент потпомогната и од финансиската децентрализација (данок на имот, дел од персоналниот данок на доход како директен приход на општинската каса) дозволија поголем прилив на парични средства кои општината сама ги управува преку своите јавни претпријатија кои во дел од своите активности ја опфаќаат урбанизацијата во секаков сегмент од секојдневното живеење. Во вториот дел од децентрализацијата и префрлањето на градежното земјиште и надлежностите врз истото, на општините им се дозволи послободно управување и формирање на урбанистичките планови и запазување на основните начела на хумано живеење на граѓаните, а со целокупниот приход кој го добиваат општините се доаѓа до значителна количина на финансиски средства кои општината рационално ги користи во подобрување на секојдневните услови за живот. Сепак, треба да се нагласи дека многуте измени на законот кои се направија во релативно краток временски период за оваа материја доведоа до многу недоумици и недоволно разјаснети работи кои ја усложнуваат работата на луѓето кои секојдневно се со оваа проблематика во однос, пред сè, на процедурите за изработка на урбанистичките планови и, пред сè, во делот на издавање на градежните дозволи и нивно контролирање и процесуирање. Ова влошување на условите може негативно да се одрази врз понатамошниот развој на општината и може да ги одврати луѓето и инвеститорите од намерата да почнат со градба бидејќи процедурите се усложнети и во еден дел се неразбирливи и недоволно објаснети.

Сепак, општинската администрација секогаш го следи начелото на правичност и запазување на позитивните законски рокови, при што дозволите за градба ги издава во законски предвидените рокови, со што ги избегнува негативните последици кои би можеле да настанат од неиздавање на истите

(одземање на надлежностите од страна на министерот за транспорт и врски и нивно префрлување во Скопје). Средствата кои еден граѓанин треба да ги одвои за добивање градежна дозвола сè уште претставуваат сериозен финансиски издаток за семејниот буџет, но доколку сите потребни документи се во ред и доколку нема причина за одбивање на барањето за добивање на градежна дозвола таа се доделува според принципите на законитост и исполнување на сите пропишани законски услови во ефикасен (законски) рок.

Во однос на Законот за градба, главната забелешка се преголемиот број на измени донесени во краток временски рок со што се поништуваат дел од претходните законски решенија кои се заменуваат со нови, но, за жал, дел од истите се положи од претходните и не придонесуваат за подобрување и забрзување на условите за доделување на градежни дозволи. Преовладува мислењето дека не може во целост да се тврди позитивно или да се негира дали донесените измени овозможуваат побрзо решавање на предметите во кои има некаков проблем и дека сето тоа е индивидуално, но сепак останува заложбата за решавање на истите во разумни рокови без одолговлекување и без користење на методите на молчење на администрацијата.

Врз основа на претходно напишаното, како заклучок можеме да изведеме дека општина Штип целосно ги спроведува најновите измени на Законот за урбанистичко и просторно планирање со тековна ревизија на ГУП и постојано менување и ревизија на ДУП во зависност од општинските потреби, како главни проблеми се нотираат пречестите измени на законот и неможноста на следење на истите, без притоа да се остави простор да се види како измените би делувале во реалноста и дали навистина има потреба за толку чести измени на законот. Останува проблемот за пронаоѓање на доволни финансиски средства и, пред сè мотивација за изработка на урбанистички планови за село, со што би се заокружил целиот процес на урбанизација и просторно планирање на општината. Предностите од навременото следење на тековите на урбанистичкото планирање се со позитивен предзнак и истите се однесуваат на навременото реагирање на општинската власт при потребата од менување на урбанистичките планови во која било форма, а со цел да се излезе во пресрет на странките или предметите за кои ќе се јави таква потреба. Најчесто ова се однесува за градежното земјиште и неговата

искористеност за градење на одреден објект, без разлика дали би бил за индивидуално или колективно домување или, пак, би се однесувало за изградба на некој стопански објект.

Во делот на градежното земјиште преовладува позитивниот ефект од децентрализацијата и префрлањето на градежното земјиште во надлежност на општините, а ова е позитивно, пред сè од финансиски аспект, но и овде како и во Законот за урбанистичко и просторно планирање преовладува мислењето дека со пречестите измени и нивното недозволување за проверка во реалноста се нарушува континуираното издавање на градежни дозволи и решавањето на сите спорови кои настануваат пред нивното издавање поради преклопувањето на одредени одредби и нивното нецелосно толкување. Децентрализацијата како тренд на едниот и другиот закон е позитивно прифатена од аспект на водење на грижа за сопствениот град и можноста локална власт да ги управува процесите на урбанизација во истиот.

ЗАКЛУЧОК

Префрлањето на надлежностите од централно на локално ниво се однесува на следните сегменти од општественото живеење:

- Урбанистичкото планирање;
- Заштита на животната средина;
- Комунални дејности;
- Локален економски развој;
- Култура;
- Спорт и рекреација;
- Образование и
- Социјална заштита.

Врз основ на погоре напишаното, можеме да заклучиме дека во голем дел е извршена децентрализација или деволуција на најбитните општествени сегменти каде проблемите полесно би биле решени доколку се наоѓаат под директна управа на локалната, отколку на централната власт. Сепак, во законите кои го регулираат сето ова децентрализирање се предвидени и мерки со кои државата може да ги превземе надлежностите на општините доколку истите несовесно ги извршуваат или вршат злоупотреба на надлежностите кои им се доделени со законите кои ја регулираат дадената област. Со ова се постигнува позитивен ефект општините посветено и позитивно да постапуваат по надлежностите кои им се доделени, со цел да не ги изгубат одредените приходи кои се остваруваат од сите погоре наведени децентрализирани области.

Во однос на урбанизацијата и просторното планирање, со префрлањето на надлежностите од централно на локално ниво се постигна позитивен ефект во делот на справување со проблемите со кои се соочуваат граѓаните и нивно побрзо решавање, а од друга страна, се остави простор и за рационализирање на слободните парцели кои се јавуваат на територијата на една единица на

локална самоуправа бидејќи тие самите најдобро знаат како да ги формираат урбанистичките планови и во кој дел да го насочат развојот на своите општини, при што јасно водат сметка во кој дел ќе се развиваат објектите за домување, а во кој дел ќе се дозволи ширење на индустријата. Ова секако не би било можно или во тој степен прецизно изведено доколку се работеше централизирано и сигурно би се реализирало во далеку побавно темпо и самите граѓани и стопански субјекти и за најмала работа или документ кој им е потребен би требале да се соочуваат со бавна и неефективна администрација. Сепак, во овој дел се воочуваат и битни недостатоци кои произлегуваат од пречестите измени и необмислености кои создаваат реални функционални проблеми.

Значи, би можеле да констатираме дека постои позитивно придвижување во функционалноста на локалната самоуправа воопшто, како и во делот на урбанизмот, со тоа што системот сè уште не го достигнал своето оптимално процесирање.

БИБЛИОГРАФИЈА

НАУЧНА И СТРУЧНА ЛИТЕРАТУРА

1. Breton, A.(2002). An Introduction to Decentralization Failure, University of Toronto, Toronto;
2. Шапуриќ, Зоран (2008). Децентрализација на власта во Република Македонија, Универзитет Американ Колеџ, Скопје;
3. Гизевиус, Волфганг (1998). Водич низ комуналната политика, Фондација „Фридрих Еберт“, Скопје;
4. Благојевич, С. (2003). Локална самоуправа у теорији, компаративно искуство и пракса, Правни факултет, Ниш;
5. EUROCONSULTANTS (2002). Relevant documents for the Local Government, Skopje;
6. Граѓаните во системот на локалната самоуправа (2011). Институт за социолошки и политичко - правни истражувања, Скопје;
7. Сланинка, Динева, Мирјана (2003). Јавните служби и современата локална самоуправа во Република Македонија, Фондација „Фридрих Еберт“, Скопје;
8. Тодоровски, Илија, Кекеновски, Јове (2011). Локална самоуправа, Правен факултет Кичево, Кичево;
9. Тодоровски, Илија (2010). Процесот на децентрализација на надлежностите во Република Македонија, УНДП/Министерство за локална самоуправа, Скопје;
10. Развој на локалната самоуправа во транзиционите држави на Југоисточна и Централна Европа (2004). Фондација „Фридрих Еберт“, Скопје;
11. Силјановска, Г., Митков, В.(2004). Локална самоуправа, Магор, Скопје;
12. Тодоровски, Илија; Петковска, Христова, Лидија; Јовевска, Аница; Стојанова, Весна; Сланинка Динева Мирјана; Драговиќ Аница (2004). Функционирање на системот на локалната самоуправа во Република Македонија, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје;

13. Тодоровски,И.(1999). Улогата на локалната самоуправа во демократските политички системи, годишник на ИСППИ, ИСППИ, Скопје;
- 14.Friedrich Ebert Stiftung (2005). Како да се подобри развојот на локално ниво, Скопје;
- 15.Шапуриќ, Зоран (2000). Односите на локалната самоуправа со централните органи, Магистерски труд, Правен факултет, Скопје;
- 16.Friedrich Ebert Stiftung (2002). Современите трендови на локалната самоуправа во некои европски држави;
- 17.Функционирање на установите на локално ниво (2003). Институт за социолошки и политичко – правни истражувања, Скопје.

РЕГУЛАТИВА

ЗАКОНИ

- Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ, Скопје, 52/92;
- Закон за локална самоуправа, Службен весник на РМ, Скопје, 52/1995;
- Закон за локална самоуправа, Службен весник на РМ, Скопје, 5/2002;
- Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник на РМ, Скопје, 61/04, 96/04, 67/07, 156/09;
- Закон за домување, Службен весник на РМ, Скопје, 99/09;
- Закон за градење, Службен весник на РМ, Скопје, 130/09, 124/10;
- Закон за градежно земјиште, Службен весник на РМ, Скопје, 82/08, 56/10;
- Закон за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост, Службен весник на РМ, Скопје, 4/05, 13/07, 146/09, 165/08;
- Закон за комунални дејности, Службен весник на РМ, Скопје, 45/97;
- Закон за основно образование, Службен весник на РМ, Скопје, 103/08;
- Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на РМ, Скопје, 63/07;
- Закон за култура, Службен весник на РМ, Скопје, 66/03;
- Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на отпадни води, Службен весник на РМ, Скопје, 68/04, 28/06, 103/08;
- Закон за заштита од бучава во животната средина, Службен весник на РМ, Скопје, 79/07, 124/10;
- Закон за просторно и урбанистичко планирање, Службен весник на РМ, Скопје, 24/08;

- Закон за животна средина, Службен весник на РМ, Скопје, 53/05;
- Закон за домување, Службен весник на РМ, Скопје, 99/09;
- Закон за градот Скопје, Службен весник на РМ, Скопје, 55/04;
- Закон за даноците на имот, Службен весник на РМ, Скопје, 61/04;
- Закон за јавна чистота, Службен весник на РМ, Скопје, 130/10.